

Красноярск 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Государственное регулирование деятельности по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	10
1.1 Цели, задачи и принципы государственного регулирования деятельности по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	10
1.2 Механизмы государственного регулирования деятельности по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	20
1.3 Подходы к совершенствованию системы реализации прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	26
2 Анализ современного состояния системы реализации прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Красноярском крае	43
2.1 Механизмы защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Красноярском крае....	43
2.2 Анализ государственной программы Красноярского края «Развитие образования» в аспекте развития семейных форм воспитания.....	62
2.3 Оценка эффективности деятельности органов по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних.....	67
3 Развитие семейных форм воспитания в Красноярском крае.....	80
3.1 Изменение подхода к практике создания приемных семей в Красноярском крае.....	80
3.2 Развитие системы подготовки граждан, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей.....	91
3.3 Совершенствование системы сопровождения замещающих семей в Красноярском крае.....	97
Заключение.....	112
Список использованных источников.....	115

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования заключается в том, что вопросы реализации и защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, довольно остро стоят перед обществом в современном мире. Нормами как международного, так и российского законодательства закрепляется право ребенка жить и воспитываться в семье. Согласно ст. 54 Семейного кодекса Российской Федерации ребенок имеет права на воспитание своими родителями, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства [1]. Институт семьи имеет особую социальную значимость в связи с тем, что именно в рамках данного института формируется основа общества – граждане страны, и именно от благополучия семьи зависит благополучие и социальное здоровье населения страны. Институт семьи в настоящее время претерпевает изменения, которые характеризуются изменением структуры семьи, изменением стиля детско-родительских отношений, ростом их конфликтности. Наличие социально-экономических проблем в обществе, трансформация модели семейных отношений порождают такую проблему как социальное сиротство – утрата детьми родительской заботы и воспитания, возможности жить и воспитываться в кровной семье при живых родителях.

Государство призвано обеспечить защиту ребенка, утратившего родительское попечение, в том числе защиту его права на семейное воспитание посредством формирования системы альтернативных видов семейной заботы. Согласно ст. 54 Семейного кодекса Российской Федерации при отсутствии родителей, при лишении их родительских прав и в других случаях утраты родительского попечения право ребенка на воспитание в семье обеспечивается органом опеки и попечительства [1].

Социальная политика относится к числу основных направлений деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и общественных организаций Красноярского края. Стратегической целью

краевой социальной политики в интересах детства является создание условий для проживания ребенка в семье, в том числе устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в замещающую семью, поддержка кровных и замещающих семей по выполнению своих основных функций.

С июля 2015 года муниципальными органами опеки и попечительства ведется учет детей, находящихся в семьях, в которых родители своими действиями или бездействием создают условия, представляющие угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующие их нормальному воспитанию или развитию. Согласно мониторингу деятельности муниципальных органов опеки и попечительства, за 9 месяцев 2018 года муниципальными органами опеки и попечительства учтено 1836 таких детей, с семьями которых проводилась индивидуальная профилактическая работа, из них 1320 детей были изъяты из обстановки, не соответствующей требованиям к их воспитанию и содержанию. В результате проведенной работы 733 ребенка были возвращены родителям, 422 ребенка учтены в качестве оставшихся без попечения родителей, в отношении 681 ребенка органами опеки и попечительства и другими субъектами профилактики продолжилась работа по сохранению кровной семьи.

Государственное регулирование деятельности по защите прав и законных интересов несовершеннолетних, утративших родительское попечение, является одним из наиболее актуальных и сложных направлений социальной политики. Актуальность и вместе с тем сложность данной темы обусловлена тем, что несовершеннолетние, оставшиеся без попечения родителей, являются одной из наиболее уязвимых категорий населения, которая требует индивидуального, комплексного, системного подхода в решении имеющихся проблем и выстраивания стратегии защиты и предоставления социальных гарантий.

На сегодняшний день в Красноярском крае выстроена развитая система государственного регулирования деятельности по защите прав и законных

интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Данная система представлена структурой органов и учреждений, осуществляющих полномочия по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, нормативно-правовой базой защиты прав и законных интересов детей-сирот, а также обширной системой механизмов и инструментов по защите прав данной категории детей.

Однако, несмотря на развитость системы государственного регулирования деятельности по защите прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, она имеет ряд недостатков, что делает ее недостаточно экономически эффективной, а также снижает ее социальную эффективность.

Объект исследования – система реализации и защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Красноярском крае.

Предмет исследования – возможности усовершенствования система реализации и защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Красноярском крае.

Цель исследования – анализ эффективности проводимых мер по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Красноярском крае, разработка предложений для усовершенствования системы защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Красноярском крае.

Задачи исследования:

- рассмотреть цели, задачи и принципы государственного регулирования деятельности по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- рассмотреть механизмы государственного регулирования деятельности по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- осуществить обзор авторских подходов к совершенствованию системы реализации прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- провести анализ современного состояния системы реализации прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Красноярском крае;
- описать механизмы защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, применяемые в Красноярском крае;
- изучить систему оценки эффективности деятельности органов по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних на примере отдела по опеке и попечительству администрации Свердловского района г. Красноярска;
- разработать рекомендации по совершенствованию механизмов развития семейных форм воспитания в Красноярском крае.

Вопросы защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, освещаются в работах таких авторов как Е.А. Левицкая, Т.А. Пасикова, Г.В. Семья, А.Ю. Теплицына, Ю.В. Ускова, К.И. Юрова, В.Ф. Борисова, Е.В. Ильгова, И.О. Кузнецова, Л.В. Багина. Данные авторы рассматривают в своих работах возможности и перспективы развития системы защиты прав данной категории детей.

На сегодняшний день отсутствуют исследования, посвященные эффективности реализации государственной политики по защите прав и законных интересов детей-сирот в Красноярском крае и возможностям ее совершенствования. Вопросы формирования и реализации государственной политики в области защиты прав детей, утративших родительское попечение, и лиц из их числа в Красноярском крае освещаются посредством публикаций на официальном сайте министерства образования Красноярского края.

Гипотеза исследования заключается в том, что, несмотря на развитость

системы государственного регулирования деятельности по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Красноярском крае, данная система не в полной мере отвечает требованиям современного общества и не в полной мере использует имеющиеся ресурсы. Так, в Красноярском крае отсутствует сформированная упорядоченная система служб сопровождения замещающих семей, отсутствует система оценки эффективности деятельности органов опеки и попечительства. Законом не определяется понятие «приемной семьи» как профессиональной структуры, осуществляющей воспитание детей, утративших родительское попечение на профессиональном уровне. Эффективным стало бы разграничение на законодательном уровне рассматриваемых понятий и последующая профессионализация института приемной семьи. Данная мера государственного регулирования деятельности по защите прав и законных интересов детей, утративших родительское попечение, позволила бы наиболее эффективно с экономической точки зрения расходовать денежные средства бюджета региона на выплату вознаграждения приемным родителям, переориентируя институт приемной семьи на осуществление деятельности по принципу малого детского дома семейного типа, а также дало толчок в процессе деинституализации учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, сокращению экономически невыгодных объектов социальной инфраструктуры в связи с передачей детей на семейные формы устройства.

Не менее значимым аспектом в вопросах государственного регулирования деятельности по защите прав и законных интересов детей, утративших родительское попечение, является подбор и подготовка граждан, выразивших желание принять на воспитание в свою семью такого ребенка. Требования к содержанию программы подготовки унифицированы и утверждены на уровне федерального законодательства. Данный нормативно-правовой документ предусматривает общие требования к программам

подготовки граждан, независимо от социальных, гендерных, возрастных характеристик гражданина, выразившего желание принять на воспитание в семью ребенка, а также от избранной формы устройства.

Введение на законодательном уровне региона специальных блоков программ подготовки граждан, выразивших желание принять на воспитание ребенка в замещающую семью, обязанности граждан, являющихся близкими родственниками ребенка, принимаемого на воспитание в семью, а также действующих опекунов, усыновителей, пройти диагностику, по результатам которой гражданам, возможно будут даны рекомендации прохождения программы подготовки граждан, выразивших желание принять на воспитание ребенка, оставшегося без попечения родителей, а также уведомление о результатах такой диагностики органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних, принимающих решение о передаче ребенка на воспитание в семью, позволило бы сократить уровень вторичного сиротства, уровень отмен решений о передаче детей на воспитание в семью в связи с отсутствием взаимопонимания между опекуном (попечителем) и подопечным, уровень отстранений опекунов (попечителей) в связи с ненадлежащим и недобросовестным исполнением своих обязанностей, а также более тщательно, путем применения индивидуального подхода, подбирать каждому конкретному ребенку замещающего родителя.

Теоретико-методологической основой исследования являются исследования современных авторов, нормативные правовые документы, обеспечивающие защиту прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России и в Красноярском крае, а также статистические данные, отражающие положение детей, утративших родительское попечение, в Красноярском крае, а также положение системы по защите прав и законных интересов таких детей.

Научная новизна исследования заключается в том, что по результатам анализа существующей системы реализации и защиты прав и законных

интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Красноярском крае, помимо определения перспектив развития данной системы, внесены предложения по ее совершенствованию, имеющие прикладное значение. Таким образом:

1) осуществлен комплексный анализ социальной политики в Красноярском крае в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа;

2) проведен анализ потребности во внедрении дополнительных механизмов по защите прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также изменении имеющихся механизмов в соответствии с потребностями современного общества;

3) разработаны рекомендации для создания комплексной системы сопровождения замещающих семей в Красноярском крае;

4) разработаны рекомендации по определению «приемной семьи» как профессиональной структуры с целью деинституционализации учреждений для детей-сирот, а также реабилитационных центров;

5) разработан порядок создания и функционирования в Красноярском крае такой формы семейного воспитания как фостерная семья;

6) разработаны рекомендации по изменению и дифференцированию программ подготовки граждан, выразивших желание принять на воспитание в семью ребенка, утратившего родительское попечение.

Результаты исследования имеют как теоретическую значимость, так и практическую, они позволяют изучить существующие проблемы системы защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Красноярском крае и причины их возникновения, а также предложить меры ее по совершенствованию в рамках трех направлений: практика создания приемных семей, система подготовки граждан, желающих принять на воспитание ребенка, утратившего родительское попечение, а также система сопровождения замещающих семей.

1 Государственное регулирование деятельности по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

1.1 Цели, задачи и принципы государственного регулирования деятельности по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

На сегодняшний день государственное регулирование социальных процессов представляет собой одно из наиболее значимых направлений внутренней политики государства. Защита прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вопросы их государственной поддержки и социальной защиты имеют особое значение и особую специфику в связи с тем, что находятся на границе разных полей – права, психологии, педагогики, социологии.

Своей целью в области государственной политики по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, государство ставит увеличение количества опекунских, приемных и патронатных семей как создание условий для социализации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также проведения мероприятий по деинституализации учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [2].

Так мы можем увидеть, что государственное регулирование данной деятельности призвано создать условия для наиболее полного включения детей-сирот в жизнь общества, их успешной социализации и адаптации, что достигается как посредством развития и популяризации семейных форм воспитания, так и расширением применения различных мер социальной поддержки детей-сирот и семей, воспитывающих таких детей. К таким условиям можно отнести такие как правовые, так и социальные, экономические условия. Рассмотрим более подробно.

Правовые условия развития семейных форм воспитания – это правовое поле, в рамках которого осуществляется защита прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В связи с тем, что основными субъектами данной деятельности являются государственные и муниципальные органы власти, наличие обширной, развитой и проработанной правовой базы имеет особое значение, так как закон в данном случае является одним из основных инструментов защиты прав и интересов детей-сирот. К созданию правовых условий можно отнести как правотворческую деятельность, так и правоприменительную. Это и разработка нормативно-правовых актов, закрывающих пробелы в правовом регулировании данной деятельности, совершенствование уже имеющихся.

Создание социальных условий предполагает собой популяризацию в обществе семейных форм воспитания детей-оставшихся без попечения родителей, формирование определенного отношения населения к проблемам детей-сирот и возможностям их решения, закладывание культурных основ помощи детям-сиротам.

К числу экономических условий следует отнести формирование бюджета страны и региона с учетом необходимости финансового обеспечения деятельности по защите прав и интересов детей-сирот, функционирования сети учреждений и органов, осуществляющих такую деятельность, а также поиск путей привлечения дополнительных материальных ресурсов для решения данных задач.

Задачи государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству закреплены на уровне федерального законодательства. Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» приводит следующие задачи государственного регулирования [3]:

- 1) обеспечение своевременного выявления лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и их устройства;
- 2) защита прав и законных интересов подопечных;

- 3) обеспечение достойного уровня жизни подопечных;
- 4) обеспечение исполнения опекунами, попечителями и органами опеки и попечительства возложенных на них полномочий;
- 5) обеспечение государственной поддержки физических и юридических лиц, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов подопечных, и стимулирование такой деятельности.

Так, достижение поставленных задач государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних достигается, в том числе и путем создания условий, описанных ранее, а именно социальных, экономических, правовых.

Решение каждой из этих задач направлено на улучшение положения в обществе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также семей, воспитывающих таких детей, обеспечение полноценной реализации прав и интересов данной категории детей и лиц из их числа.

Рассмотрим более подробно данные задачи. Обеспечение своевременного выявления лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки, продиктовано такой задачей социального государства как забота о каждом члене общества. Реализация данной задачи позволяет вести точный учет детей, утративших родительское попечение, что в свою очередь необходимо для адекватного отражения социально-демографической ситуации в стране и регионе, а также планирования ресурсов, необходимых для решения вопроса жизнеустройства каждого из таких детей.

Защита прав и законных интересов подопечных предполагает создание условий для реализации каждого ребенка на семейное воспитание путем создания и функционирования системы органов и учреждений, осуществляющих полномочия органов опеки и попечительства, развитие системы законодательства, направленной на реализацию права ребенка жить и воспитываться в семье, а также получать определенный набор социальных

гарантий, защиту от злоупотреблений со стороны опекунов и иных лиц, а также содействие опекунам в осуществлении их обязанностей.

Обеспечение достойного уровня жизни подопечных подразумевает собой формирование и доведение бюджетных средств, необходимых для содержания ребенка как в замещающей семье, так и в государственном учреждении, а также контроль за условиями проживания детей в семьях и учреждениях, контроль за хранением и использованием имущества, принадлежащего детям, утратившим родительское попечение.

Обеспечение исполнения опекунами, попечителями и органами опеки и попечительства возложенных на них полномочий требует создания правовой и материальной базы, в соответствии с которой опекуны, а также органы опеки смогут исполнять возложенные на них обязанности, а также создание системы контроля и надзора за деятельностью данных субъектов защиты прав детей.

Обеспечение государственной поддержки физических и юридических лиц, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов подопечных, и стимулирование такой деятельности. В данном контексте особое значение имеет наделение полномочиями органов опеки различных субъектов помощи детям-сиротам, а также финансовое и материальное обеспечение исполнения данных полномочий.

Такой широкий подход к рассмотрению целей и задач государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних позволяет охватить все приоритетные направления, реализуемые государством в аспекте создания условий для полноценного включения детей, утративших родительское попечение, в жизнь общества и реализацию их конституционных прав, а также реализацию целей внутренней политики социального государства.

Государственная политика по защите прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, базируется на ряде принципов.

Определение и соблюдение принципов наряду с целеполаганием имеет важное значение при осуществлении государственной политики, однако в отличие от целеполагания, которое имеет отношение к стадии определения и выработки управленческих решений, принципы имеют практическое значение, так как связаны с практической реализацией управленческого цикла, в рамках которого достигаются цели и задачи воздействия на ту или иную сферу жизни общества – объект государственного управления. Под принципами государственного управления следует понимать научно обоснованные и законодательно закреплённые положения, в соответствии с которыми строится, функционирует и развивается система государственного управления [4]. Так, принципы государственного управления – это определённые правила, на основании которых разрабатывается и реализуется политика государства в определённой сфере, данные правила позволяют соблюдать единую стратегию государственной политики.

Принципы государственной политики могут быть общими и частными. Общие принципы государственной политики по защите прав и интересов детей, утративших родительское попечение в Российской Федерации – это принципы стратегического планирования и социальной политики государства в целом. Частные же принципы характеризуют социальную политику государства в интересах семьи и детей, политику детствосбережения и защиты такой категории детей, как дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей. Рассмотрим данные принципы подробнее.

Общие принципы государственной политики по защите прав и интересов детей, утративших родительское попечение, закреплёны на законодательном уровне такими правовыми актами как Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Распоряжении Правительства РФ от 25 августа 2014 г. № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в РФ на период до 2025 г.», Постановлении ВС РФ от 03.06.1993 № 5090-1 «Об основных направлениях

государственной молодежной политики в Российской Федерации», Указе Президента РФ от 1 июня 2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы».

В соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» организация и функционирование системы стратегического планирования основываются на принципах единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевом принципе [5].

Эти принципы находят отражение в планировании государственной социальной политики в интересах детей, утративших родительское попечение. Так, государственная политика защиты прав детей-сирот формируется на основании единых принципов и методологии, существуют единые унифицированные формы отчетности о реализации данного направления государственной политики. В соответствии с принципом разграничения полномочий осуществляются полномочия по защите прав и интересов детей-сирот субъектами разных уровней – органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований. Принцип преемственности и непрерывности в данном случае означает последовательность разработки и реализации государственной политики с учетом достигнутых результатов и этапов планирования. Принцип результативности и эффективности реализуется посредством того, что выбор способов и методов достижения целей государственной политики в области защиты прав детей-сирот основывается на необходимости достижения

заданных результатов решения социально-экономических проблем с наименьшими затратами ресурсов. В соответствии с принципом ответственности все субъекты планирования разного уровня несут ответственность за своевременность и содержание государственной политики в интересах детей-сирот, ее качество, а также осуществление мероприятий по достижению целей данной политики, результативность и эффективность решения задач. Принцип прозрачности (открытости) отражается в том, что все документы планирования государственной политики в интересах детей-сирот, а также отчеты о ее результатах, достижении заданных показателей подлежат официальному опубликованию в свободном доступе для всех граждан. Принцип реалистичности в аспекте государственной политики по защите прав и интересов детей-сирот выражен в необходимости учета текущей социально-экономической ситуации в стране и регионе, рисков и ресурсных ограничений при планировании, определении целей, задач, этапов реализации государственной политики. Также приведенные принципы означают необходимость определения ресурсов, необходимых для реализации мероприятий государственной политики, измеримость целей и возможность оценки их достижения с использованием количественных и качественных показателей, а также реализацию государственной политики в интересах детей-сирот в рамках программно-целевого подхода, который позволяет взаимоувязать цели, сроки реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определить объемы и источники их финансирования.

К частным принципам государственной политики по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, отнесем принципы, сформулированные в отраслевых нормативно-правовых актах, регулирующих непосредственно защиту и развитие института семьи, молодежи как социально-демографической группы, детей, утративших

родительское попечение, как особой категории населения, нуждающейся в особом внимании и защите со стороны государства.

Так, к числу сформулированных в Распоряжении Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в РФ на период до 2025 г.», относятся такие принципы как:

- равенство семей и всех их членов в праве на поддержку независимо от социального положения, национальности, места жительства и религиозных убеждений;
- презумпция добросовестности родителей в осуществлении родительских прав и повышение авторитета родительства в семье и обществе;
- ответственность каждой семьи за воспитание, образование и развитие личности ребенка (детей) и за сохранение его здоровья;
- партнерство семьи и государства, а также сотрудничество с общественными объединениями, благотворительными организациями и предпринимателями;
- дифференцированный подход к предоставлению гарантий по поддержанию уровня жизни для нетрудоспособных членов семьи и создание экономически активным членам семьи условий для обеспечения благосостояния на трудовой основе;
- единство принципов и целей семейной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- обеспечение доступности адресной, своевременной и эффективной помощи для нуждающихся в ней семей, в особенности отнесенных к группам социального риска, а также равного доступа к социальным услугам для всех семей [6].

Эти принципы универсальны и направлены на повышение социальной защищенности как кровных семей, что является залогом здорового общества, профилактикой распространения такого явления как социальное сиротство, так и замещающих семей, для которых свойственны определенные социально-

экономические характеристики и особенности, что обуславливает повышенную потребность в социальной защите. Так, любая семья, как кровная так и замещающая, имеет право на получение мер социальной поддержки независимо от социального положения, национальности, места жительства и иных характеристик, в том числе на адресную социальную поддержку, гарантию ее доступности и своевременности, что особенно актуально для семей, в силу различных причин испытывающих кризис, являющийся фактором риска социального сиротства. На федеральном уровне провозглашаются принципы ответственности семьи за воспитание, образование и развитие ребенка, сохранение его здоровья, презумпция добросовестности родителей в осуществлении родительских прав. Каждая семья с момента рождения ребенка наделяется обязанностями по его воспитанию и развитию, а ребенок приобретает права на семейное воспитание, развитие и получение содержания от своих родителей. Замещающие семьи наделяются аналогичными обязанностями с момента издания органами опеки распорядительного акта о назначении ребенку законного представителя. Данные права детей и обязанности родителей неотчуждаемы, они обязательны к исполнению и защите, при неисполнении родителями или законными представителями обязанностей к ним могут применены меры воздействия в рамках семейного, административного и уголовного законодательства.

Постановлением ВС РФ от 03.06.1993 № 5090-1 «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» введены такой принцип как предоставление молодому гражданину гарантированного государством минимума социальных услуг по обучению, воспитанию, духовному и физическому развитию, охране здоровья, профессиональной подготовке и трудоустройству, объем, виды и качество которых должны обеспечивать необходимое развитие личности и подготовку к самостоятельной жизни [7]. Данный принцип отражает право на защиту детей, оставшихся без попечения родителей, своих прав, которыми они

наделены нормами международного и российского законодательства. В том числе при утрате родительского попечения ребенком, государство берет на себя заботу о реализации и защите его прав на воспитание, образование, охрану здоровья, социальное обслуживание, что обязано обеспечить развитие его личности и подготовить к жизни в обществе.

Указом Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» были определены следующие принципы государственной политики в интересах семьи и детства [8]:

- реализация основополагающего права каждого ребенка жить и воспитываться в семье;
- защита прав каждого ребенка;
- максимальная реализация потенциала каждого ребенка;
- сбережение здоровья каждого ребенка;
- технологии помощи, ориентированные на развитие внутренних ресурсов семьи, удовлетворение потребностей ребенка и реализуемые при поддержке государства;
- особое внимание уязвимым категориям детей;
- обеспечение профессионализма и высокой квалификации при работе с каждым ребенком и его семьей;
- партнерство во имя ребенка.

Данные принципы тесно перекликаются с общими принципами государственной семейной политики, однако акцентируют внимание на потребности современного общества в развитии ребенка как основы и потенциала современного общества, необходимости его особой защиты как одной из наиболее уязвимых социально-демографических групп. Более того, обозначена необходимость уделить особое внимание уязвимым категориям детей, к числу которых относятся дети, утратившие родительское попечение.

Как и в принципах государственной семейной политики, уделено внимание принципу партнерства. Он предполагает курс на развитие

государственно-частного партнерства в сфере защиты прав и законных интересов детей, утративших родительское попечение, привлечение некоммерческого сектора к решению проблем данной категории детей, а также партнерство между государством и институтом семьи, направленное на решение возникающих проблем и повышение благосостояния и качества жизни российской семьи как основы современного общества.

1.2 Механизмы государственного регулирования деятельности по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Под государственным регулированием следует понимать целенаправленное воздействие государства на организацию определенной сферы жизни общества путем издания законов и других нормативных правовых актов, определяющих предлагаемые государством правила деятельности в соответствующей сфере. Государственное регулирование предполагает, с одной стороны, формирование механизмов и стимулов определенной организации деятельности, а с другой – применение мер государственного принуждения к лицам, нарушающим требования, выраженные в правовых актах [9]. Из определения можно увидеть, что государственное регулирование имеет целью направление определенной сферы жизнедеятельности общества в определенные рамки, соответствующие целям и задачам внутренней политики государства. Немаловажную роль в этом процессе имеют механизмы регулирования, которые формируются также исходя из целей политики государства.

Разделим механизмы государственного регулирования деятельности по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на прямые и косвенные.

Прямые механизмы государственного регулирования предполагают собой

прямое воздействие на определенную сферу путем целенаправленного влияния на различные социально-экономические процессы. К прямым механизмам государственного регулирования относятся такие механизмы, как нормативно-правовые, а также экономические. Прямые механизмы наиболее эффективны и воздействуют целенаправленно на решение задач государственной политики в той или иной сфере.

Так, нормативно-правовые механизмы государственного регулирования деятельности по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включают в себя разработку нормативно-правовых актов, регулирующих отношения опеки и попечительства, определяющие права и гарантии на социальное обеспечение детей-сирот и лиц из их числа, семей, воспитывающих таких детей, как на федеральном, так и региональном уровне, разработку целевых программ и проектов в области защиты прав детей-сирот. Особое значение имеет разработка правовой базы, регулирующей полномочия, обязанности и ответственность органов, исполняющих полномочия по защите прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Приоритетными правовыми актами, обладающими высшей юридической силой, будут являться федеральные законы, указы президента, после чего постановления правительства и отраслевые нормативно-правовые акты. Так, правовое регулирование отношений опеки и попечительства в Российской Федерации осуществляется посредством норм Гражданского кодекса РФ и норм Семейного кодекса РФ. Отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, регулируются Федеральным законом от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» и принимаемыми в соответствии с вышеперечисленными законами нормативными правовыми актами Российской Федерации. В частности, в соответствии с данными федеральными законами приняты Постановление Правительства РФ

от 18.05.2009 № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан», Постановление Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 432 «О временной передаче детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации».

К отраслевым нормативно-правовым актам относится Приказ Министерства образования и науки РФ от 17.02.2015 № 101 «Об утверждении Порядка формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей».

К экономическим механизмам государственного регулирования деятельности по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, следует отнести разработку бюджета страны и региона с учетом необходимости обеспечения функционирования сети учреждений для детей-сирот, структуры органов исполнительной власти, а также муниципальных органов, осуществляющих полномочия по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, обеспечения достойного уровня жизни детей в замещающих семьях путем предоставления социальных гарантий, материальной поддержки, детей-сирот и лиц из их числа, выплаты обязательных пособий гражданам, воспитывающим детей-сирот.

На сегодняшний день распределение бюджетных средств на обеспечение прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется в рамках программно-целевого подхода. В Российской Федерации действует государственная программа «Развитие образования» на 2018-2025 гг., которая определяет объемы, источники финансового обеспечения подпрограмм, проектов и мероприятий по годам реализации программы, правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходов при реализации государственных программ

субъектов Российской Федерации.

В Красноярском крае действует государственная программа «Развитие образования» на 2014-2030 гг., в рамках которой реализуется подпрограмма «Развитие семейных форм воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказание государственной поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из их числа» [2]. Данная подпрограмма ставит своей целью развитие семейных форм воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказание государственной поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из их числа.

Прямые механизмы государственного регулирования деятельности по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нельзя рассматривать как единственно эффективные и обязательные для применения механизмы. Косвенные механизмы государственного регулирования данной сферы имеют наименее явный, более отсроченный эффект, однако он позволяет поддерживать достигнутые результаты государственной политики на должном уровне и вносить качественные изменения в социальную сферу.

Так, к косвенным механизмам государственного регулирования деятельности по защите прав и законных интересов детей, оставшихся без попечения родителей, следует отнести повышение качества жизни населения, популяризацию семейных ценностей в обществе.

Повышение качества жизни. Качество жизни – это комплексное понятие, которое предполагает собой набор условий и характеристик жизни населения, включающая как объективные факторы, такие как здоровье, уровень материальной обеспеченности, продолжительность жизни, экологические условия, социальное окружение, так и субъективные факторы, такие как удовлетворенность населения условиями и характеристиками жизни. Несомненно, уровень здоровья населения, уровень распространенности

социально значимых заболеваний, материальной обеспеченности населения, а также удовлетворенности качеством своей жизни напрямую и опосредованно влияют на уровень сиротства в стране и в регионе, на заинтересованность населения в принятии на воспитание в свои семьи детей-сирот. В связи с этим политика государства в области здравоохранения, образования, обеспечения общественной безопасности, жилищная политика и политика в области социального обеспечения закладывают основу формирования здорового общества, способствуют снижению уровня сиротства, повышению уровня социальной защищенности граждан различных категорий, включая детей-сирот, семей, имеющих детей.

Такой косвенный механизм государственного регулирования как формирование в обществе ценности семьи посредством государственной семейной политики направлен как на решение таких социально-демографических проблем, как низкий уровень рождаемости, проблема воспроизводства населения, путем формирования и укрепления духовно-нравственных традиций семейных отношений, так и направлен на решение проблемы социального сиротства.

Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р, одной из задач семейной политики государства выделяет повышение ценности семейного образа жизни, сохранение духовно-нравственных традиций в семейных отношениях и семейном воспитании через [6]:

- развитие семейных традиций, направленных на укрепление семейной идентичности и сплоченности, сохранение и поддержание взаимосвязи и преемственности между поколениями в семье;
- проведение в средствах массовой информации на постоянной основе целенаправленной пропаганды в поддержку традиционных ценностей семьи и брака, морали и нравственности;

- проведение информационной кампании по повышению общественного престижа семейного образа жизни, многодетности и многопоколенной семьи;
- создание привлекательных условий для участия коммерческих структур в социальной рекламе и других информационных проектах в сфере просвещения, образования, науки, культуры, искусства, направленных на укрепление престижа и роли семьи в обществе и государстве;
- пропаганду ответственного отцовства, материнства и формирование позитивного образа отца и матери;
- разработку и реализацию дополнительных образовательных программ подготовки молодежи к созданию семьи и семейным отношениям на основе традиционных семейных ценностей, формированию ответственного отношения молодежи к браку и семье, репродуктивному здоровью и поведению;
- поддержку некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность, связанную с пропагандой традиционных семейных ценностей, их сохранением и восстановлением, а также семейных клубов и родительских объединений, имеющих различную целевую направленность;
- распространение опыта семейной и межсемейной волонтерской деятельности;
- пропаганду семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- информирование граждан о механизмах государственной поддержки семей, принимающих на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- развитие мер стимулирования полных благополучных многодетных семей через организацию различных форм поощрения, основанных на государственно-общественном, государственно-частном партнерстве (награждение знаками, премиями, стипендиями и прочим).

Таким образом, применение такого механизма государственного регулирования как формирование семейных ценностей позволяет прямо и косвенно регулировать проблему социального сиротства, а также популяризировать семейные формы воспитания детей-сирот среди населения. Государство в решении задачи по формированию семейных ценностей уделяет внимание формированию позитивного образа семьи, ответственного родительства и укреплению межпоколенческих связей.

1.3 Подходы к совершенствованию системы реализации прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

В настоящее время все больший интерес авторов набирают исследования, посвященные совершенствованию системы защиты прав и законных интересов детей, утративших родительское попечение. Рассмотрим некоторые из авторских подходов к совершенствованию реализации прав и интересов детей, утративших родительское попечение, на семейное воспитание.

В связи с динамично изменяющейся ситуацией в стране, необходимостью привлечения дополнительных ресурсов и субъектов защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, особое внимание в последнее время уделяется развитию социального партнерства в данной сфере. Значительная роль в сфере защиты прав детей, утративших родительское попечение, отводится некоммерческим социально ориентированным организациям. Исследователи в области права Е.А. Левицкая, Т.А. Пасикова отмечают, что в настоящее время необходимо уделять больше внимание вопросу предоставления защиты прав граждан общественными организациями.

Модернизация деятельности по защите прав человека и повышение ее эффективности, по их мнению, предполагает принятие ряд мер, таких как повышение уровня правовой сознательности граждан, а также ликвидацию существующих «пробелов» законодательства. Ликвидация «пробелов» права

позволяет снизить вероятность нарушения прав человека до минимума. Кроме того, необходимо ограничить вмешательство государственных органов при осуществлении правозащитной деятельности. Задача государственных органов должна заключаться в содействии деятельности негосударственных и некоммерческих правозащитных организаций, но не в препятствии им. Количество правозащитных организаций не свидетельствует об уровне развития проблемы нарушения прав в государстве. Для сравнения – в США численность организаций, направленных на защиты интересов и прав различных групп населения, в два раза превышает их число в России, но при этом их правоприменительная практика находится в большем порядке [10].

Социологи Г.В. Семья и А.Ю. Теплицына в своей работе отмечают особый вклад социально ориентированных некоммерческих организаций в развитие системы защиты прав детей, утративших родительское попечение [11]. По их мнению, социально ориентированные НКО, общественные объединения с большим опытом работы видят «пробелы» в реализации стратегических направлений деятельности федеральных и региональных властей, работе организаций и предлагают свое участие по их устранению. Кроме того, представители некоммерческих организаций входят в общественные, экспертные и координационные советы, активно участвуют в обсуждении законопроектов и отслеживают практику их применения.

Еще одной значимой характеристикой участия некоммерческого сектора в развитии системы защиты прав детей-сирот является то, что благотворительные фонды и НКО реализуют и финансируют за свой счет проекты, работающие на решение задач политики государства. Это имеет большое значение, так как некоммерческий сектор принимает на себя задачу не только по организации и реализации мер, направленных на решение задач государства в социальной сфере, но и в некоторых случаях по их частичному или полному финансовому обеспечению.

Отмечается также разработка и внедрение некоммерческими

организациями инновационных технологий и практик, которые впоследствии становятся общепризнанными, широко используются и отдельные из которых закрепляются законодательно, изучение международного опыта, его адаптация и апробация. Внедрение инновационных технологий и практик в социальной сфере активно применяется и признается их эффективность, так как позволяет адаптировать существующую систему решения социальных проблем под изменяющееся, трансформирующееся общество, сделать социальные технологии наиболее современными и эффективными, разработать новые, ранее не применяемые в стране методы, технологии и формы работы.

Особенностью услуг, которые предоставляют НКО, является также нацеленность на особые категории детей и семей, которым сложно и не всегда возможно получить необходимую поддержку в государственных учреждениях. Это касается детей-инвалидов, многодетных семей и иных категорий, которые ограничены в мобильности, социальной активности. Именно здесь большую роль играет гибкость и мобильность некоммерческих организаций в предоставлении ими своих услуг, отсутствие жесткой регламентированности деятельности.

За последние несколько лет выросла роль социально ориентированных некоммерческих организаций в выработке и реализации социальной политики в субъектах Российской Федерации. Либо в регионы приходят крупные благотворительные фонды со своими программами и паритетным финансированием, либо региональные некоммерческие организации становятся ресурсными центрами по социальному проектированию и модернизации социальной политики, обучению специалистов и супервизии их деятельности, организации межведомственного и мультидисциплинарного взаимодействия.

Таким образом, отмечается высокая роль некоммерческих организаций, осуществляющих защиту прав и интересов детей, утративших родительское попечение, которая обусловлена их способностью выявлять и закрывать пробелы существующей системы государственной защиты такой категории

детей, развивать данную систему, являясь полноценным, сильным партнером государства. Более того, социальное партнерство в данной сфере способно взять на себя большой объем задач государства, позволяя освободить ресурсы государства, сделать систему защиты прав и интересов детей-сирот более доступной, современной и эффективной.

Говоря о государственном регулировании деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних нельзя обойти вниманием проблемы разграничения полномочий органов по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних. Исследователи в области права Е.А. Левицкая, Т.А. Пасикова при рассмотрении вопроса государственного регулирования отмечают разрозненность осуществления полномочий по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних на федеральном уровне и уровне регионов.

В настоящее время органом опеки и попечительства в соответствии с действующим законодательством является специально созданный и наделенный особой компетенцией орган исполнительной власти субъекта РФ, которому переданы все основные функции в сфере опеки и попечительства. Но законом разрешено также в ряде случаев передавать полномочия по опеке и попечительству органам местного самоуправления. Как правило, функции в области опеки и попечительства возлагаются: в отношении несовершеннолетних – на отделы (управления) образования; в отношении недееспособных – на отделы (управления) здравоохранения либо социальной защиты населения. В итоге в России сохранилась ситуация, при которой полномочия в сфере опеки и попечительства в субъектах РФ реализуются органами исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления в разном их сочетании.

Таким образом, в субъектах Федерации, где опека и попечительство является компетенцией единого, специально созданного органа исполнительной власти, органы опеки и попечительства следует считать

созданными. В данном случае в таких субъектах отдельная передача полномочий по опеке и попечительству на муниципальный уровень представляется нецелесообразной. Сложившаяся ситуация с разными способами организации органов опеки и попечительства, по мнению исследователей, является не самой эффективной. Одной из основных идей реформирования института опеки и попечительства, завершившейся принятием Федерального закона «Об опеке и попечительстве», была идея оптимизации системы органов опеки и попечительства, уточнение их компетенции и порядка деятельности. Фактически эта цель достигнута не была, а реформирование на данный момент завершилось формально-юридической заменой уровня формирования таких органов с местного на региональный. В большинстве же субъектов конкретная реализация функций органов опеки и попечительства по-прежнему осуществляется целым конгломератом местных органов и учреждений. При таком положении вещей, чтобы узнать, какое именно подразделение органов опеки и попечительства правомочно осуществлять решение тех или иных вопросов, связанных с воспитанием детей, в том числе устройство детей, оставшихся без попечения родителей, нужно установить соответствие между законодательством региона, уставом и иными актами муниципального образования. Представляется, что назрела необходимость создания единой Федеральной службы опеки, попечительства и патроната, и ее региональных подразделений, которая взяла бы на себя весь комплекс функций органов опеки и попечительства и осуществляла бы как координацию деятельности, так и контроль за деятельностью территориальных подразделений по всей России [10].

В связи с изложенным отмечается несогласованность в наделении органов опеки и попечительства полномочиями на уровне субъектов и нередко необоснованная передача полномочий на муниципальный уровень. Это приводит к отсутствию единообразия в организации защиты прав и интересов детей-сирот и детей, утративших родительское попечение, что,

по мнению исследователей, можно исключить путем введения единого федерального органа, который будет призван организовывать, регулировать, контролировать деятельность по защите прав и интересов детей, утративших родительское попечение, имеющего региональные подразделения, которые будут осуществлять аналогичные функции на уровне регионов.

Немалое внимание исследователей уделяется в настоящее время и несовершенству законодательства, определяющего порядок и условия создания замещающих семей, а также требования, предъявляемые к кандидатам в замещающие родители. Кандидат юридических наук Ю.В. Ускова в целях расширения практики семейных форм воспитания и расширения практики сохранения ребенку кровной семьи полагает возможным пересмотреть норму о том, что опекунами (попечителями) могут быть только совершеннолетние лица, или только опекунами, когда речь идет об установлении опеки над несовершеннолетними. По ее мнению, можно было бы указать, что, например, старшие братья, сестры (полнородные и неполнородные), достигшие возраста 16 лет, могут осуществлять опеку над своими младшими братьями, сестрами, если разница в возрасте с последними не менее 5 лет. Для такого установления следует провести эмансипацию старших братьев и сестер (при наличии необходимых для этого условий) [12]. Данный подход представляется спорным в связи с тем, что наличие определенных психологических, социальных характеристик несовершеннолетних ставит под сомнение целесообразность и возможность возложения на них ответственности за младших братьев и сестер. В рассматриваемом случае несовершеннолетние братья и сестры, достигшие возраста 16 лет, сами являются детьми, утратившими родительское попечение и нуждающимися в государственной защите и устройстве на воспитание в семью. Более того, в соответствии с нормами гражданского законодательства Российской Федерации несовершеннолетние граждане считаются не приобретшими полную дееспособность. Порядок и основания эмансипации строго ограничен законом и применение данной правовой

процедуры не находит широкого распространения в России, из чего следует, что предложенная автором мера не обоснована и не окажет существенного влияния на расширение практики применения семейных форм воспитания в России.

Также Ю.В. Ускова отмечает, что в целях мотивации граждан к принятию на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, представляется целесообразным закрепить законодательно возможность опекунов (попечителей) требовать от своих трудоспособных, достигших совершеннолетия бывших подопечных предоставления содержания в случае собственной нетрудоспособности, нуждаемости и невозможности получения материальной помощи из других источников, то есть расширить за счет опекунов (попечителей) круг субъектов алиментных обязательств второй очереди. Это может быть в случае, если они без заключения договора должным образом воспитывали и содержали своих подопечных и опекаемых до совершеннолетия, например, не менее пяти лет, в свое время в силу объективных причин не имели возможности получать алименты от родителей несовершеннолетних на содержание последних и т.д. А собственные средства, потраченные на опекаемых (подопечных), были существенно больше выплат, установленных государством, что может быть подтверждено соответствующим актом проверки органа опеки и попечительства. Если же при таких условиях опекунами (попечителями) являлись дедушки, бабушки, братья, сестры, то они смогут быть субъектами субсидиарных алиментных обязательств уже в силу имеющейся в СК РФ нормы [12]. Данный подход можно назвать обоснованным, однако принятие подобных мер является не столько способом стимулирования граждан к принятию на воспитание детей, утративших родительское попечение, сколько способом защиты прав граждан, принявших на воспитание таких детей и добросовестно исполняющих обязанности законного представителя. Нормами семейного законодательства закреплена обязанность детей содержать своих нетрудоспособных, нуждающихся

в помощи родителей [1] посредством выплаты алиментов, что применяется и в случаях усыновленных детей, так как с усыновлением (удочерением) возникают правоотношения, истекающие из кровного родства. При этом логичным и обоснованным стало бы закрепление такой обязанности и по отношению к опекунам (попечителям), добросовестно исполнявшим обязанности по воспитанию и содержанию детей. При этом необходимо отметить, что данная мера нуждается в более тщательном рассмотрении и регулировании в связи с тем, что как правило, опекуны (попечители) получают денежные выплаты на содержание подопечных, то есть не несут самостоятельно расходов на содержание детей в отличие от кровных родителей и усыновителей, в связи с чем наложение обязанности по содержанию замещающих родителей на бывших подопечных может стать несправедливым и ущемляющим интересы подопечных. Таким образом, введение такой нормы представляется возможным, однако в целях предотвращения случаев злоупотребления ею необходимо тщательное, индивидуальное рассмотрение каждого из случаев в судебном порядке с определением степени участия бывшего опекуна (попечителя) в содержании его бывшего подопечного.

Еще одним проблемным полем в сфере регулирования деятельности по защите прав и интересов детей, утративших родительское попечение, являются правоотношения, связанные с созданием приемной семьи. В соответствии со ст. 152 Семейного кодекса РФ приемной семьей признается опека или попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями или приемным родителем, на срок, указанный в этом договоре. Данная форма семейного устройства существует на протяжении многих лет, однако по прежнему ее применение вызывает ряд вопросов и противоречий как среди исследователей, так и среди специалистов органов по опеке и попечительству.

Кандидат исторических наук, исследователь в области права К.И. Юрова

отмечает, что субъекты приемной семьи именуется «приемными родителями» и «приемными детьми», чем законодатель стремится подчеркнуть свою приверженность семейному воспитанию. Тем не менее, по мнению автора, едва ли можно назвать родителями лиц, не обязанных содержать ребенка, осуществляющих свою заботу и попечение лишь в течение определенного срока. В данном случае мы имеем дело с «квазисемейными» отношениями, где посредническую роль играют органы опеки и попечительства. Исходя из изложенного и руководствуясь нормами Закона «Об опеке и попечительстве», можно сделать вывод о том, что в настоящее время отношения в приемной семье почти не отличаются от отношений опеки и попечительства. Практика передачи детей в такую семью достаточно распространена. И на то есть определенные причины: приобретая «родителя», ребенок получает удовлетворение от одной мысли о том, что у него есть семья, о которой мечтает каждый, лишенный родительского попечения. Оказавшись в семейных условиях, дети нередко обретают также чувства надежности и счастья. Кроме того, приемная семья обычно состоит из нескольких детей, а это способствует воспитанию чувства здорового коллективизма, который несравним с коллективизмом в большинстве детских учреждений.

Однако с введением в действие Закона «Об опеке и попечительстве» представляется излишним выделение такой формы в рамках опеки и попечительства, ведь отношения опеки и попечительства в чистом виде вполне можно построить по схеме устройства в приемную семью. Единственным, но устранимым по желанию законодателя препятствием к тому является положение о том, что подопечный в конкретных отношениях должен быть один, за исключением случаев, когда под опеку (попечительство) передаются братья и сестры. И вообще, если закон говорит о приемной семье как форме опеки (попечительства), то ему следовало бы также сказать, что подобной формой является любое воспитание в условиях семьи (патронаж, семейный детский дом и пр.) [13]. Таким образом, К.И. Юрова обозначила как

морально-этические проблемы создания приемной семьи, так и проблему необоснованного отделения такой формы воспитания от опеки и попечительства.

Кроме того, применение такой формы семейного воспитания как приемная семья характеризуется также и иными проблемами, связанными с недостаточностью правового регулирования применения такой формы воспитания, риском создания приемной семьи из корыстных побуждений замещающих родителей. К.И. Юрова полагает, что следует устанавливать нормы о приемной семье на уровне субъекта федерации, которые с учетом региональных условий будут детально регулировать данные отношения, как и другие способы устройства детей, могущие также именоваться формой опеки и попечительства. Кроме того, есть определенная опасность принятия ребенка по договору из корыстных побуждений. С целью исключения данных негативных явлений, связанных с применением данной формы семейного воспитания, предлагается применять ее как предварительный этап усыновления. Но не обязательный, а осуществляемый в тех случаях, когда этого пожелает потенциальный усыновитель. На период действия договора предлагается наделить приемных родителей родительскими правами особого рода. Эти права должны осуществляться под контролем органа опеки и попечительства, который сможет прекратить договор, не соответствующий интересам ребенка; ряд прав ребенка, в том числе и право на образование, на воспитание ребенка в определенных случаях должны осуществляться с согласия этого органа [13].

Среди исследователей, изучающих договорные формы устройства детей, утративших родительское попечение, доктор юридических наук, профессор Л.Ю. Михеева отмечает, что широкое распространение различных договорных форм как способов правового решения одной из острейших проблем современной России - устройства детей, оставшихся без попечения родителей, свидетельствует об объективной невозможности устроить физическое лицо для

осуществления заботы о нем к гражданам, не имеющим с ним близких родственных или иных связей [14]. По ее мнению, внедрение сделки в эту сферу общественных отношений позволит достичь следующих положительных результатов. Во-первых, возможности в каждом конкретном случае определять отношения сторон на основе взаимного встречного волеизъявления. Это может касаться сроков действия соглашения, оснований и последствий его прекращения, разграничения функций по охране интересов подопечного между опекуном (попечителем) и органом опеки и попечительства и, разумеется, порядка и условий получения вознаграждения в той или иной форме. При этом отмечается, что во всех случаях воля сторон соглашения должна быть ограничена рядом императивных условий, установленных в интересах подопечных, – условий об ответственности опекуна (попечителя), об отстранении его в связи с утратой доверия от исполнения обязанностей, правил об охране и распоряжении имуществом подопечного и пр. Императивным требованиям закона должны соответствовать личностные характеристики опекуна (попечителя). В законодательстве об устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, могут быть устранены вопросы и противоречия, связанные с использованием различных форм устройства (за исключением усыновления, которое в силу особых правовых последствий не может возникать на основе договора). Так, отпала бы необходимость предусматривать в законодательстве субъектов РФ новые формы устройства детей, основанные на договоре. Многовариантность договоров об установлении опеки (попечительства) позволила бы объединить в рамках этой договорной формы уже известные договоры, в том числе и договор о создании приемной семьи. Лично-доверительный характер правоотношений позволит сделать эту связь наиболее соответствующей интересам подопечного, поскольку отстранение опекуна или попечителя от исполнения обязанностей может производиться не только при нарушении требований, установленных законом, но и в иных случаях, прямо предусмотренных договором и учитывающих

специфику личности подопечного. Признание правоотношений между опекуном (попечителем) и муниципальным образованием договорными обязательствами снимает все вопросы об ответственности за нарушение прав и интересов подопечных лиц, которые действующим законодательством не урегулированы или урегулированы не до конца [14].

Так, приведены позитивные стороны применения договорных форм семейного воспитания, в том числе по договору о приемной семье, которые, в первую очередь, должны заключаться в возможности обеспечить индивидуальный подход к устройству каждого ребенка, утратившего родительское попечение, определить индивидуальные условия осуществления опеки, требования к опекуну, которые не предусмотрены нормами законодательства, однако необходимы для реализации прав конкретного ребенка, обозначить обязанности и индивидуально определить условия прекращения опеки. Такой подход позволяет наиболее полно и эффективно осуществлять права и интересы каждого отдельно взятого ребенка, утратившего родительское попечение. Однако при этом в рамках функционирующей в настоящее время системы создания приемных семей остается проблемным вопрос оснований для назначения опеки по договору о приемной семье на возмездной основе, недостаточной степени разработки требований к гражданам, желающим воспитывать несовершеннолетних детей по договору о приемной семье на возмездной основе, что является полем для дальнейших исследований авторов.

Рассматривая вопросы совершенствования системы защиты прав и интересов детей, утративших родительское попечение, необходимо обратить внимание и на систему оценки эффективности деятельности органов по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, которые являются одним из ключевых субъектов защиты прав и интересов такой категории детей. Так, исследователи в области юриспруденции В.Ф. Борисова, Е.В. Ильгова, И.О. Кузнецова отмечают, что применительно к органам управления

образованием, понятие «эффективность», может быть представлено как отношение между заданными и достигаемыми результатами, то есть между заданной целью и реальным результатом. При этом эффективность характеризует уровень приближения результата к основной цели; как мера достижения субъектами управления оптимального уровня целостной совокупности определенных показателей. Целью деятельности органов опеки и попечительства, как субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является деятельность по обеспечению сохранения кровной семьи несовершеннолетнего, оставшегося без попечения родителей, либо семейное устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [15]. Такой подход к определению эффективности работы органов по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних находит свою применимость и представляется логичным и обоснованным. Вместе с тем, он имеет и недостатки, такие как необходимость применения преимущественно количественных показателей в оценке работы органов по опеке и попечительству в то время как не меньшую, а во многих случаях и большую значимость в работе органов опеки имеют именно качественные показатели.

По мнению кандидата педагогических наук, исследователя Л.В. Багиной оценка эффективности управления семейным устройством детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется на основе совокупности качественных и количественных критериев. К количественным критериям она относит такие как: возврат детей из замещающих семей в интернатные учреждения в связи с отменой решений о передаче их на воспитание в семью; устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в замещающие семьи [16]. Использование количественных критериев имеет определенные преимущества, которые заключаются в отсутствии относительных оценок, которые присутствуют при использовании качественных критериев, но в целях максимально точного определения уровня

эффективности при помощи количественных критериев целесообразно рассматривать их в динамике. Учитывая изложенное Л.В. Багина предлагает определение эффективности деятельности органов опеки и попечительства по следующим критериям:

- 1) работа по сохранению и укреплению кровной семьи или семейному устройству несовершеннолетних;
- 2) организация индивидуальной профилактической работы с детьми-сиротами и несовершеннолетними, оставшимися без попечения родителей.

Оценка первого критерия может осуществляться по следующим показателям: доля несовершеннолетних, из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устроенных под опеку или в приемную семью в общем количестве выявленных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; доля родителей, восстановленных в родительских правах, к общему числу родителей, лишенных родительских прав. Оценка второго критерия может осуществляться по следующим показателям: доля несовершеннолетних детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, совершивших общественно опасные деяния, до достижения возраста привлечения к уголовной ответственности от общего числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в государственных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, совершивших самовольные уходы из учреждения, к общему числу детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в государственных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Учитывая, что показатели для определения критериев являются количественными, то следует определить период, за который они будут оцениваться и аналогичный период для сравнения [16]. Так, обозначена необходимость применения как количественных, так и качественных критериев в оценке эффективности работы органов опеки и попечительства, привела

конкретные показатели, которые способны отразить качество работы органов опеки и попечительства.

Таким образом, были рассмотрены некоторые из подходов исследователей в разных сферах – права, социологии, педагогики, к совершенствованию системы реализации прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Можно сделать вывод, что авторами при рассмотрении системы защиты прав и интересов детей-сирот и детей, утративших родительское попечение, акцент делается на развитие семейных форм воспитания, что вполне обоснованно, так как главная задача государственной политики в области защиты прав и интересов детей-сирот – обеспечить каждому ребенку полноценное семейное воспитание.

Особое внимание авторы в своих исследованиях уделяют вопросам развития договорных форм семейного воспитания, видя в данной форме возможность наиболее полно осуществлять и защищать права и интересы детей, утративших родительское попечение, применяя индивидуальный подход к каждой семье.

Так, в данной главе были рассмотрены цели, задачи и принципы государственного регулирования деятельности по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Цели и задачи формулируются на уровне федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации. Целью государственной политики в области защиты прав и законных интересов детей-сирот является увеличение количества опекунских, приемных и патронатных семей как создание условий для социализации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также проведения мероприятий по деинституализации учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Задачи государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству закреплены на уровне федерального законодательства. Так, Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» приводит следующие

задачи государственного регулирования:

- 1) обеспечение своевременного выявления лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и их устройства;
- 2) защита прав и законных интересов подопечных;
- 3) обеспечение достойного уровня жизни подопечных;
- 4) обеспечение исполнения опекунами, попечителями и органами опеки и попечительства возложенных на них полномочий;
- 5) обеспечение государственной поддержки физических и юридических лиц, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих защиту прав и законных интересов подопечных, и стимулирование такой деятельности [3].

Принципы государственного регулирования деятельности по защите прав и законных интересов детей, утративших родительское попечение, представляют собой научно обоснованные и законодательно закреплённые положения, в соответствии с которыми строится, функционирует и развивается система государственного управления данной сферой. Принципы подразделяются на общие, к которым относятся принципы, характерные для разработки и реализации социальной политики государства в целом, и частные, которые регулируют государственную политику в интересах семьи, молодежи, детства, как социальных институтов с присущим им набором характеристик, особенностей и проблем. Данные принципы закреплёны на уровне федеральных нормативно-правовых актов.

Кроме того, были рассмотрены основные механизмы государственного регулирования деятельности по защите прав и интересов детей-сирот, которые разделены на две категории: прямые и косвенные. К прямым механизмам государственного регулирования относятся такие как нормативно-правовые, а также экономические механизмы. К косвенным механизмам государственного регулирования деятельности по защите прав и законных интересов детей, оставшихся без попечения родителей, следует отнести повышение качества

жизни населения, популяризацию семейных ценностей в обществе.

Помимо этого, были рассмотрены некоторые из подходов исследователей к совершенствованию системы реализации прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, особое внимание в которых уделяется возможностям развития семейных форм воспитания.

2 Анализ современного состояния системы реализации прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Красноярском крае

2.1 Механизмы защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Красноярском крае

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, являются особой группой населения, которая характеризуется наличием определенных специфических проблем, требующих содействия в решении. В Красноярском крае за период 2012–2018 гг. наблюдается сокращение общей доли детей, утративших родительское попечение, с 2,9 % до 2,4 % в 2018 г. Всего на 01.01.2019 г. в Красноярском крае проживало 14924 ребенка, относящегося к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из них 85,9 % детей находится под опекой и в приемных семьях, 14,1 % – в учреждениях для детей указанной категории (здравоохранения, образования, социальной защиты населения) и профессионального образования. По данным министерства образования Красноярского края, в целом 1283 (66,7 %) детей из выявленных в течение 2018 г. и остававшихся неустroенными на конец прошлого года (из 1 923 чел.), были переданы на воспитание в семьи, из них:

- 61 (4,8 %) возвращены в кровные семьи;
- 605 (47,1 %) переданы на безвозмездную опеку;
- 157 (12,2 %) устроены в приемные семьи;
- 26 (2,0 %) усыновлены (удочерены);
- 434 (33,8 %) переданы под предварительную опеку, из них 291 человек оставался под предварительной опекой на конец года, 143 ребенка выехали за пределы края;
- 616 (32,0 %) детей переданы в государственные учреждения, из них:
- 400 (65 %) детей передано под надзор в детские дома (в том числе 5 детей – в негосударственный детский дом);

- 185 (30 %) малолетних переданы под надзор в медицинские организации;
- 19 (3 %) детей переданы в организации, оказывающие социальные услуги;
- 11 (2 %) детей зачислено на полное государственное обеспечение в учреждения профессионального образования.

Из приведенных данных мы можем увидеть, что, несмотря на довольно высокий уровень применения семейных форм воспитания, значительное количество детей продолжают находиться под надзором организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также пребывают в учреждениях здравоохранения и социальной защиты населения. Таким образом, мы можем выделить такую проблему, как проблема устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в замещающие семьи.

Можно заметить, что наибольший процент детей, устроенных под надзор в государственные учреждения, переданы в детские дома. Это связано в первую очередь с возрастом детей, нуждающихся в устройстве. Передача детей старше четырех лет осуществляется в детские дома, младше четырех – в учреждения здравоохранения – дома ребенка. Дети младшего возраста наиболее быстро передаются на воспитание в семьи граждан, устройство детей старше четырех лет более затруднительно и порождает необходимость устройства в государственные учреждения.

Более того, сравнение показателей общего устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с соотношением количества выявленных в течение года и переданных на воспитание в семьи граждан детей, позволяет говорить о длительности процесса подбора ребенку, утратившему родительское попечение, замещающей семьи, продолжительности пребывания ребенка в организации для детей-сирот, с момента его выявления до устройства в семью.

Рассмотрим положение Красноярского края в сравнении с другими регионами Сибирского федерального округа по такому показателю как доля детей, утративших родительское попечение, находящихся на воспитании в семьях, в общей численности детей-сирот и детей (таблица 1) [17].

Таблица 1 – Доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на воспитании в семьях, в общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, %

Наименование субъекта РФ	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Всего по СФО	76,9	76,3	80,8	84,4	87,0	88,8	89,2
Республика Алтай	81,3	84,1	83,7	86,5	85,6	87,8	86,7
Республика Тыва	93,1	92,3	93,6	94,6	94,7	94,3	93,3
Республика Хакасия	90,2	90,5	93,5	93,4	95,1	95,7	96,3
Алтайский край	76,1	77,8	80,9	82,4	86,2	88,2	88,3
Красноярский край	76,7	73,0	75,7	79,7	82,6	84,9	85,9
Иркутская область	72,0	70,9	76,6	81,5	85,5	88,2	89,2
Кемеровская область	70,8	69,6	76,8	82,9	84,8	87,2	87,2
Новосибирская область	78,7	80,5	85,6	88,5	90,9	92,3	93,0
Омская область	84,1	83,9	87,6	90,1	91,6	92,1	91,0
Томская область	82,3	84,2	86,4	88,3	89,1	89,8	89,4

Можем увидеть, что Красноярский край имеет наименьшие показатели доли детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на воспитании в семьях, в общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, среди регионов Сибирского федерального округа. Эти данные могут свидетельствовать о недостаточной развитости системы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи в Красноярском крае и недостаточном соответствии ее особенностям региона и сложившейся социально-экономической ситуации.

Приоритетной формой семейного воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является усыновление (удочерение) ребенка, т.к. предполагает возникновение длительных, более того, пожизненных отношений ребенка с усыновившими его людьми.

До 2011 г. в крае наблюдалась устойчивая тенденция увеличения российского усыновления. Так, в 2006 г. усыновлено 134 ребенка, в 2008 г. –

179, в 2010 г. – 204. В 2011 г. произошел значительный спад активности российских усыновителей: 161 ребенок усыновлен гражданами Российской Федерации, 157 – иностранными гражданами. С 2012 г. снижается численность усыновленных (удочеренных) несовершеннолетних, при этом ежегодно увеличивается количество принятых решений об усыновлении детей, ранее проживавших в замещающих семьях под опекой.

Так в 2018 г. российскими гражданами усыновлено 154 ребенка из них только 17 малолетних усыновлено из государственных учреждений. Иностранцами гражданами усыновлено 12 детей, в том числе 5 детей-инвалидов. Рассмотрим показатели, характеризующие динамику усыновления детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Красноярском крае (таблица 2).

Таблица 2 – Динамика усыновления детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Красноярском крае

Год	Российские граждане	Иностранные граждане	Год	Российские граждане	Иностранные граждане
2007	161	34	2013	166	57
2008	179	157	2014	185	27
2009	207	137	2015	178	21
2010	204	133	2016	153	18
2011	161	157	2017	148	15
2012	158	99	2018	154	12

При этом на учете в органах опеки и попечительства и региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, стоит 571 кандидат, желающий усыновить (удочерить) ребенка. В целом численность граждан, желающих принять на воспитание в семью ребенка, оставшегося без попечения родителей (под опеку и на усыновление), на конец 2018 г. по сравнению с 2012 г. увеличилась в 3 раза и составляет 1158 человек, из них 1014 человек (в том числе 42 иностранных гражданина) не смогли в течение 2018 г. подобрать ребенка. Причинами такой ситуации стало значительной снижение численности детей, находящихся на учете в региональном банке

данных, воспитывающихся в государственных учреждениях (рисунок 1).

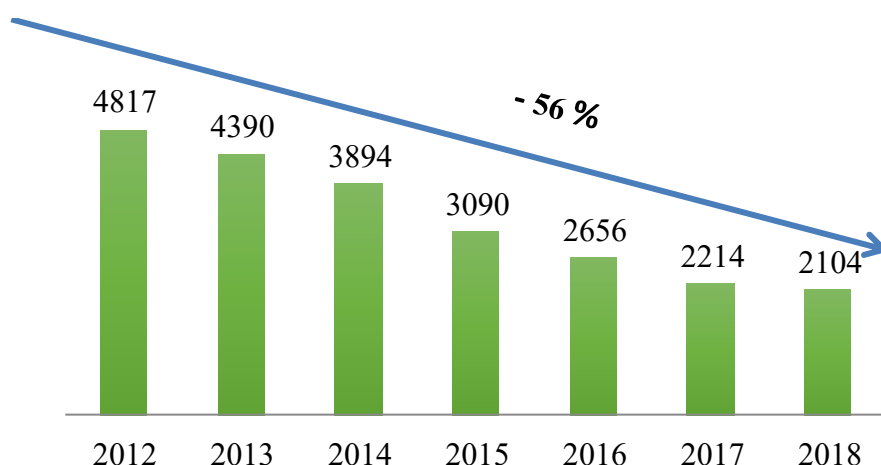


Рисунок 1 – Динамика численности детей, находящихся на учете в региональном банке данных, воспитывающихся в государственных учреждениях

Так, по состоянию на 01.01.2018 г. на учете в региональном банке данных состояло 2104 ребенка из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из которых:

- 30 % детей имеют по заключению учреждений медико-социальной экспертизы инвалидность (в том числе 553 несовершеннолетних проживают в психоневрологических интернатах);
- 61 % – имеют братьев и сестер.

Возрастная категория детей, состоящих на учете в региональном банке данных, представлена ниже:

- 0–1 год – 20 детей (1 %);
- 1–3 года – 87 детей (4 %);
- 3–7 лет – 191 ребенок (9 %);
- 7–18 лет – 1 799 детей (86 %).

Можем увидеть, что наибольшую долю детей, находящихся на учете в региональном банке данных, воспитывающихся в государственных учреждениях, составляют категории детей, устройство в семьи которых затруднено в силу их особенностей и характеристик (возраст, состояние

здоровья, наличие братьев/сестер и т.д.).

В связи с выстроенной в крае работой субъектов системы профилактики, направленной на сохранение ребенку кровной семьи, а в случае утраты ребенком родительского попечения – устройства такого ребенка в замещающую семью, в период с 2006 по 2018 гг. в крае было ликвидировано 30 детских домов.

В Красноярском крае функционируют 36 организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: 28 из них находятся в ведомстве министерства образования, 3 – в ведомстве министерства социальной политики, 5 – в ведомстве министерства здравоохранения. На 01.01.2019 г. в этих организациях находилось 1 923 ребенка, утративших родительское попечение, что на 75 человек меньше, чем в 2017 г. (рисунок 2).

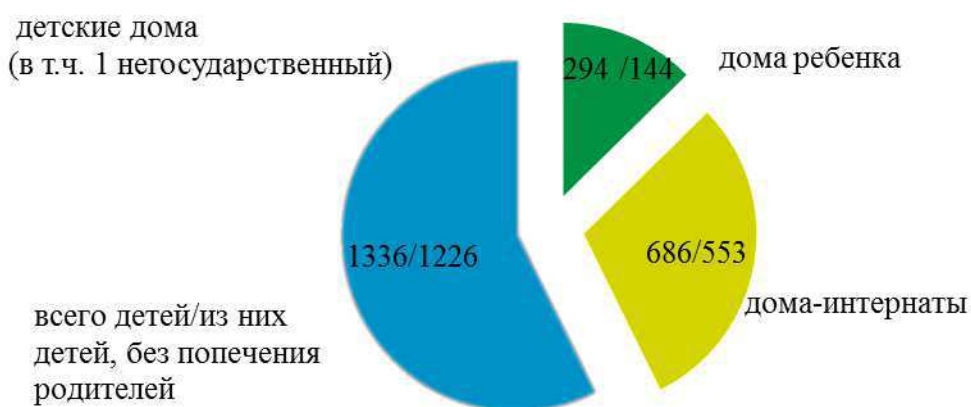


Рисунок 2 – Распределение детей, находящихся на воспитании в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Одним из основных направлений государственной политики в области поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является развитие семейных форм воспитания, для чего принимаются специальные меры, совершенствуется законодательная база. В целях развития семейных форм воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Красноярском крае в 2001 г. создано краевое государственное казенное

учреждение «Центр развития семейных форм воспитания».

В связи со вступлением в силу Федерального закона от 30.11.2011 № 351-ФЗ «О внесении изменений в статьи 127, 146 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 271 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» [18], в целях содействия психолого-педагогической и правовой подготовке лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, на территории Красноярского края проводятся обучающие занятия для кандидатов в замещающие родители.

Программа подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, утверждена приказом министерства образования и науки Красноярского края от 17.12.2012 № 35-04/1 «Об утверждении Программы подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей» [19]. Деятельность по реализации Программы подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, в Красноярском крае осуществляет краевое государственное казенное учреждение «Центр развития семейных форм воспитания».

Учреждение имеет шесть филиалов в городах Ачинске, Канске, Лесосибирске, Минусинске, Шарыпово, п. Богучаны, которые комплексно занимаются вопросами семейного жизнеустройства, сопровождением замещающих семей, подготовкой кандидатов в приемные родители. Все специалисты, работающие с гражданами, желающими принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, прошли обучение на курсах повышения квалификации в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, г. Новосибирске.

К процессу подготовки кандидатов в замещающие родители в муниципальных образованиях края привлечены специалисты учреждений здравоохранения, социальной защиты населения, образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, муниципальных

органов опеки и попечительства. Эти меры позволяют организовать подготовку непосредственно в местах проживания кандидатов в замещающие родители или на территориях, максимально к ним приближенных, и охватить все городские округа и муниципальные районы Красноярского края.

Занятия по программе подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, проводятся постоянно на безвозмездной основе в форме групповых, индивидуальных и дистанционных занятий. Для кандидатов в замещающие родители, проживающих в отдаленных районах Красноярского края, программа подготовки реализуется дистанционно через телекоммуникационные каналы связи посредством видеоконференций. Граждане, желающие взять ребенка на воспитание в семью, могут получить помощь в выборе формы устройства детей в семью и подготовке необходимых для этого документов, консультацию юриста, психолога, а также пройти подготовку кандидатов в замещающие родители в рамках «Школы приемных родителей».

Кроме того, министерство образования Красноярского края в июле 2018 г. провело отбор среди социально ориентированных некоммерческих организаций на предоставление субсидии на финансирование расходов, связанных с оказанием ими на безвозмездной основе услуги по подготовке граждан, выразивших желание стать опекунами. Победителями конкурсного отбора стали 2 организации, зарегистрированные и осуществляющие свою деятельность на территории края (Детский благотворительный фонд «Счастливые дети» и Региональная общественная организация Красноярского края «Творческий Союз Учителей»). За период с сентября по декабрь 2018 г. социально ориентированные некоммерческие организации подготовили 86 граждан. Условием конкурсного отбора является также обязанность таких организаций сопровождать подготовленных ими кандидатов после принятия в семью на воспитание ребенка, утратившего родительское попечение.

Таким образом, подготовка кандидатов в приемные родители

организована так, чтобы обеспечить ее регулярность, доступность и комфортность для всех граждан. Вместе с тем, остается актуальной проблема возвратов детей-сирот из замещающих семей, семей усыновителей. Так, например, в течение 2018 г. в РФ отменено 5 268 решений о передаче ребенка на воспитание в семью, что составляет 1,3 % от численности всех детей, проживающих в замещающих семьях. Ниже представлена динамика возвратов детей из семей в Красноярском крае (рисунок 3).

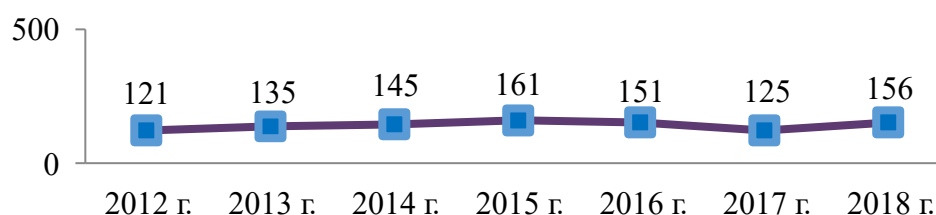


Рисунок 3 – Динамика отмен решений об устройстве детей на воспитание в замещающие семьи

Всего в течение 2018 г. в отношении 156 детей (1,2 %) отменены решения о передаче под опеку (попечительство) и в приемные семьи, из них 52 по инициативе органов опеки, в том числе 25 в связи с ненадлежащим исполнением обязанностей, 104 гражданина отказались о воспитания детей по собственной инициативе (в том числе 25 в связи с заболеванием ребенка, как правило, психические расстройства) (таблица 3).

Таблица 3 – Показатели отмен решений о передаче ребенка на воспитание в семью

Отменено решений о передаче ребенка на воспитание в семью	Всего	Дети, переданные под предварительную опеку (попечительство)	Дети, переданные под безвозмездную опеку (попечительство)	Дети, переданные на возмездную форму опеки (в приемную семью)
Всего	156	16	65	75
из них:				

Окончание таблицы 3

Отменено решений о передаче ребенка на воспитание в семью	Всего	Дети, переданные под предварительную опеку (попечительство)	Дети, переданные под безвозмездную опеку (попечительство)	Дети, переданные на возмездную форму опеки (в приемную семью)
По инициативе органов опеки и попечительства, в том числе в связи с ненадлежащим выполнением опекунами (попечителями), приемными родителями обязанностей по воспитанию детей	52	2	19	31
По инициативе опекунов, попечителей, приемных родителей	104	14	46	44
в том числе в связи с заболеванием ребенка	25	1	11	13

Из 156 граждан 30 % – прошедшие программу подготовки. 36 граждан отказались от ребенка в течение первого года проживания несовершеннолетнего в семье. Основными причинами отказов является изначальная неготовность приемных родителей к решению трудностей, которые могут появиться в связи с принятием в семью на воспитание ребенка, пережившего психологические кризисы, имеющего негативный социальный опыт.

Можно увидеть, что наибольшее количество возвратов детей, переданных на воспитание в семью, происходит по инициативе опекунов, попечителей и приемных родителей. Данные показатели могут свидетельствовать как о недостаточном уровне подготовки замещающих родителей к принятию ребенка на воспитание в семью, несвоевременном и недостаточном выявлении у кандидатов в замещающие родители неустойчивой, неосознанной мотивации к принятию ребенка, утратившего родительское попечение, черт, особенностей и характеристик семьи, являющихся фактором риска отказа от воспитания ребенка, принятого на воспитание, так и недостаточно эффективной системе

сопровождения замещающих семей, позволяющей помочь семье справиться с неизбежно возникающими трудностями, связанными с воспитанием такого ребенка.

Вместе с тем, 50 граждан, отказавшихся от ребенка, принятого на воспитание в семью, прошли программу подготовки (30 % от всех возвратов). В целях исключения случаев возврата детей из замещающих семей в крае в 2018 г. продолжала формироваться система сопровождения семей, взявших на воспитание детей-сирот.

Большую роль в сопровождении замещающих семей и детей играют учреждения социального обслуживания населения «Центры помощи семье и детям», работающие с этой категорией семей в рамках соглашения о социальном сопровождении замещающих семей, заключенного в мае 2015 г. между министерством образования Красноярского края и министерством социальной политики Красноярского края.

На базе трех краевых государственных казенных образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (г. Сосновоборск, г. Канск, г. Лесосибирск), созданы центры психолого-педагогического сопровождения, осуществляющие деятельность по разработке и реализации мер по возвращению ребенка в кровную семью, по устройству ребенка в замещающую семью. Основной задачей центров психолого-педагогического сопровождения является обучение и сопровождение кандидатов в замещающие семьи, проходящее по специально разработанным тренинговым программам. Специалисты центров психолого-педагогического сопровождения при передаче воспитанников в замещающие семьи осуществляют психолого-медико-педагогическое и юридическое сопровождение детей, оказывают помощь замещающим родителям в воспитании детей.

С 2015 г. деятельностью по сопровождению замещающих семей занимается некоммерческая общественная организация Детский

благотворительный фонд «Счастливые дети». Большую роль в поддержке и сопровождении замещающих семей играют клубы опекунов и приемных родителей. Однако такие клубы созданы не во всех муниципальных образованиях края. Правительство Красноярского края в рамках работы по защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, создает условия для их развития, воспитания, обучения, оказывает значительную материальную поддержку гражданам, принявшим детей на воспитание в свою семью.

Так, можно увидеть, что система сопровождения замещающих семей в Красноярском крае в настоящее время находится в стадии становления. К деятельности по сопровождению привлекаются новые субъекты, в частности значимая роль отводится некоммерческим социально ориентированным организациям. При этом следует отметить, что в регионе отсутствует единая система и порядок организации и осуществления деятельности по сопровождению замещающих семей.

При рассмотрении показателей отмен решений о передаче ребенка на воспитание в семью (таблица 3), можем обратить внимание на тот факт, что показатели возврата ребенка, переданного на воспитание в семью на безвозмездной основе (под опеку) и переданных на возмездную опеку (в приемную семью), по инициативе опекунов находятся на одном уровне, а показатель отмен решений о передаче на воспитание в приемную семью на возмездной основе в связи с ненадлежащим исполнением законными представителями возложенных на них обязанностей, по инициативе органов опеки, значительно превышает аналогичный показатель безвозмездной опеки.

На сегодняшний день на законодательном уровне нет четкого разграничения понятий «опека» или «попечительство» и «приемная семья». Приемной семьей в соответствии со ст. 152 Семейного кодекса РФ признается опека или попечительство над ребенком (детьми), которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки

и попечительства и приемными родителями или приемным родителем, на срок, указанный в этом договоре [1]. За осуществление опеки по договору о приемной семье предусмотрена выплата вознаграждения приемному родителю, которая рассматривается в качестве заработной платы за воспитание приемного ребенка. При этом законодательно не закреплены признаки «профессионализма» приемной семьи, такие как, к примеру, специальные требования к гражданам, осуществляющим опеку на возмездной основе, отличные от требований ко всем гражданам, желающим принять на воспитание ребенка в семью, специальные условия проживания детей в приемной семье и иные обстоятельства, которые позволят разграничить понятия «опека» и «приемная семья». В соответствии с действующим законодательством приемным родителем может стать любой гражданин, выразивший желание стать опекуном (попечителем). Следует отметить, что в законодательстве отсутствуют ограничения на заключение договора о возмездном осуществлении опеки или попечительства для родственников несовершеннолетнего. Средняя численность детей на одну приемную семью в Красноярском крае не превышает 2 человек, в то время как законодательно определено, что количество детей в приемной семье, включая родных и усыновленных детей, не должно превышать, как правило, 8 человек [20]. Ниже приведены показатели количества детей, воспитывающихся в приемных семьях в Красноярском крае в 2018 г. (таблица 4).

Таблица 4 – Численность детей, воспитывающихся в приемных семьях в Красноярском крае в 2018 г.

Показатель	Количество (ед.)
Всего приемных семей в Красноярском крае	2 003
Из них воспитывающих 5 и более детей (без родных)	168
Из них воспитывающих 3-4 детей (без родных)	431
Из них воспитывающих 1-2 детей (без родных)	1 404

При этом показатели количества приемных семей в Красноярском крае растут ежегодно (рисунок 4).

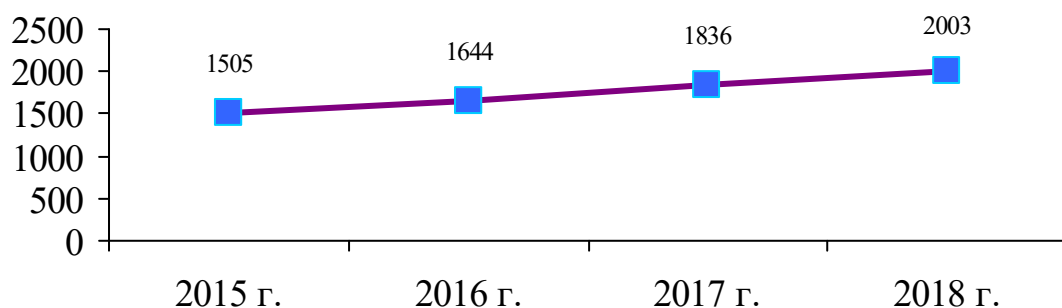


Рисунок 4 – Динамика количества приемных семей в Красноярском крае, шт.

Данные о динамике изменения количества приемных семей в регионе в совокупности с данными о количестве отмен решений о передаче детей на воспитание в приемные семьи, в особенности по инициативе органов опеки в связи с ненадлежащим исполнением законными представителями своих обязанностей открывают такие проблемы как недостаточная подготовка граждан к исполнению обязанностей опекуна на возмездной основе с повышенными требованиями к замещающей семье, недостаточная осведомленность граждан, выразивших желание принять на воспитание ребенка, утратившего родительское попечение, по договору о приемной семье, о специфике понятия «приемная семья», обязанностях и требованиях, предъявляемых к приемным родителям, необходимость изменения подхода к такой форме устройства детей, утративших родительское попечение, как приемная семья.

Одну из основополагающих ролей в поддержке замещающих семей имеет материальное обеспечение. В Красноярском крае выплаты денежных средств на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря на содержание детей, воспитывающихся в замещающих семьях, осуществляются в соответствии с Законом Красноярского края от 02.11.2000 № 12-961 «О защите прав ребенка» [21]. Размер выплат рассчитывается в соответствии

со средними розничными ценами на потребительском рынке, предоставляемыми Территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю. В соответствии с Законом Красноярского края от 24.06.1997 № 14-509 «О размере вознаграждения приемным родителям» размер вознаграждения одному приемному родителю устанавливается исходя из ставки, равной 4 954,0 руб., и зависит от количества принятых на воспитание в семью детей:

- за принятие 1 ребенка – 0,5 ставки;
- за принятие 2 детей – 1 ставка;
- за принятие 3 детей – 1,5 ставки;
- за принятие каждого последующего ребенка после третьего размер вознаграждения приемному родителю увеличивается на 0,25 ставки [22].

В случае заключения договора о приемной семье, предусматривающего передачу ребенка-инвалида на воспитание в семью, с обоими приемными родителями (по их желанию) каждому из них дополнительно оплачивается по 0,25 ставки. Выплата вознаграждения приемным родителям осуществляется с учетом районного коэффициента, процентной надбавки к заработной плате за стаж работы в районах Крайнего Севера, в приравненных к ним местностях и иных местностях края с особыми климатическими условиями, установленных законодательством Российской Федерации и Красноярского края для местности, где проживает приемная семья. В крае предусмотрена ежегодная индексация вознаграждения приемному родителю.

Размеры выплат представлены ниже:

- на содержание ребенка, переданного под опеку (приемную семью), в 2018 г. размер выплат составлял от 7 125,89 до 27 153,65 руб. На данные цели израсходовано 2 162 938,49 тыс. руб.;
- вознаграждение за воспитание одного приемного ребенка в 2018 г. составляло от 5 780,22 до 9 392,86 руб. На данные цели в 2018 г. израсходовано 382 302,6 тыс. руб.;

- за воспитание ребенка-инвалида и (или) ВИЧ-инфицированного несовершеннолетнего ребенка в приемной семье производилась доплата в размере от 5 780,22 до 9 392,86 руб.;

- гражданам, усыновившим ребенка в возрасте 7 лет и старше, выплачивалось единовременное пособие из средств краевого бюджета в размере 273,62 тыс. руб.

Реализация прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, создание условий для полноценного включения их в жизнь общества представляют собой многогранный процесс, требующий комплексного подхода, взаимодействия различных институтов и ведомств, муниципальных и негосударственных учреждений, широких слоев общественности. Главная роль здесь отводится государству, так как именно оно закладывает основы этой деятельности, регулирует и контролирует ее. Именно деятельность государства по обеспечению прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей должна быть комплексной и эффективной.

Одним из механизмов защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является предоставление им социальных гарантий. В настоящее время реализуется широкий комплекс мер, направленных на защиту и поддержку детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Основные гарантии, обеспеченные детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей на всей территории Российской Федерации, закреплены Федеральным законом от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», который обеспечивает [23]:

- 1) гарантию права на образование. В рамках реализации данного права обеспечивается несколько мер, в соответствии с которыми:

- дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеют право

на обучение на подготовительных отделениях образовательных организаций высшего образования за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации;

- имеют право на получение второго среднего профессионального образования по программе подготовки квалифицированных рабочих, служащих по очной форме обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за счет средств бюджетов субъектов РФ;

- имеют право на полное государственное обеспечение в период обучения. При этом под полным государственным обеспечением понимаются: предоставление им за время пребывания в государственном или муниципальном учреждении, в семье опекуна, попечителя, приемных родителей бесплатного питания, предоставление бесплатного комплекта одежды и обуви, предоставление бесплатного общежития, бесплатного медицинского обслуживания или полного возмещения их стоимости;

- имеют право на социальную стипендию;

- обучающиеся, воспитанники государственных общеобразовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при выпуске обеспечиваются одеждой и обувью, единовременным денежным пособием.

2) гарантии права на медицинское обеспечение. Предоставляется бесплатное медицинское обслуживание и оперативное лечение, в том числе высокотехнологичная медицинская помощь, проведение диспансеризации, оздоровления, регулярных медицинских осмотров, и осуществляется их направление на лечение за пределы территории Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения. Предоставляются путевки

в организации отдыха детей и их оздоровления (в санаторно-курортные организации – при наличии медицинских показаний), а также оплачивается проезд к месту лечения (отдыха) и обратно.

3) гарантии прав на имущество и жилое помещение. В рамках данного права детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, однократно предоставляются благоустроенные жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений.

4) право на труд и социальную защиту от безработицы. В целях реализации данного права органы государственной службы занятости населения (далее - органы службы занятости) при обращении к ним детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказывают содействие указанным лицам в подборе подходящей работы и трудоустройстве, организуют их профессиональную ориентацию в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования.

Впервые ищущим работу (ранее не работавшим) и впервые признанным органами службы занятости в установленном порядке безработными детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, пособие по безработице и стипендия в связи с прохождением ими профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования по направлению органов службы занятости выплачиваются в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» [24].

Таким образом, были рассмотрены как федеральные социальные гарантии, предоставляемые государством детям-сиротам, детям, оставшимся

без попечения родителей, а также лицам из их числа, так и специфический опыт Красноярского края в области разработки и реализации государственной политики, направленной на защиту прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Можно сделать вывод о том, что государственная политика региона в области защиты прав детей-сирот разрабатывается в соответствии с целями, задачами и направлением государственной политики, определенными на федеральном уровне, однако она учитывает особенности региона, специфические проблемы, возникающие в области детского сиротства и расширения практики применения семейных форм воспитания детей, утративших родительское попечение, применяет современные инструменты в решении проблем реализации и защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Подытоживая, сформулируем основные направления государственной политики по обеспечению социальных гарантий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Красноярском крае:

- 1) обеспечение базовых потребностей детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (в питании, одежде и обуви, мягком инвентаре, жилых помещениях);
- 2) развитие и расширение практики применения семейных форм воспитания, развитие системы сопровождения замещающих семей – привлечение некоммерческого сектора к организации и предоставлению услуг сопровождения;
- 3) обеспечение деятельности системы органов и учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

К числу выявленных проблем системы защиты прав и интересов детей, утративших родительское попечение, в Красноярском крае, относятся такие проблемы как:

- недостаточно высокие показатели устройства детей, утративших родительское попечение, на воспитание в семьи граждан, в общей численности

детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- высокие показатели отмен решений о передаче ребенка (детей), утративших родительское попечение, в семьи граждан, что связано с несовершенством системы подготовки граждан, выразивших желание принять на воспитание в свою семью такого ребенка, а также несовершенством системы сопровождения замещающих семей;

- длительность процесса подбора ребенку, утратившему родительское попечение, замещающей семьи, продолжительности пребывания ребенка в организации для детей-сирот, с момента его выявления до устройства в семью;

- отсутствие единой системы и порядка организации и осуществления деятельности по сопровождению замещающих семей;

- отсутствие разграничения понятий «опека»/«попечительство» и «приемная семья», отсутствие критериев «профессионализма» приемной семьи, и как следствие, отсутствие дифференцированного подхода в подготовке, отборе, сопровождении граждан, выразивших желание осуществлять опеку (попечительство) над ребенком, утратившим родительское попечение, на возмездной основе по договору о приемной семье.

2.2 Анализ государственной программы Красноярского края «Развитие образования» в аспекте развития семейных форм воспитания

Программно-целевой метод планирования в политике государства в настоящее время является одним из наиболее эффективных методов управления социальными процессами и широко применяется в социально-экономическом управлении. Преимущества такого метода заключаются в возможности четкого определения и закрепления приоритетов и принципов государственного управления посредством выстраивания четкой иерархии целей и задач государственного управления в определенной сфере,

возможности соотнесения отдельных мер, инструментов и мероприятий в рамках достижения каждой из задач, а также эффективного планирования финансового обеспечения достижения поставленных задач в условиях ограниченности бюджетных средств.

В Красноярском крае в настоящее время действует государственная программа «Развитие образования» на 2014-2030 годы, одной из подпрограмм которой выступает подпрограмма «Государственная поддержка детей-сирот, расширение практики применения семейных форм воспитания» [2]. Управление реализацией данной программы осуществляет министерство образования Красноярского края. Главными распорядителями бюджетных средств, ответственными за реализацию мероприятий подпрограммы, определены министерство образования Красноярского края, министерство культуры Красноярского края, министерство здравоохранения Красноярского края, министерство лесного хозяйства Красноярского края.

Целью данная подпрограмма ставит развитие семейных форм воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказание государственной поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из их числа. Задачи подпрограммы сформулированы следующим образом:

- 1) создать условия, отвечающие современным требованиям, для содержания и воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживающих в детских домах;
- 2) обеспечить реализацию мероприятий, направленных на развитие в Красноярском крае семейных форм воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- 3) обеспечить детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа жилыми помещениями.

В результате реализации программы ожидается достижение доли детей, оставшихся без попечения родителей, всего, в том числе переданных

неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов, в 2018 – 2030 гг. уровня 97,68 %.

К показателям результативности подпрограммы отнесены такие показатели как:

- удержание доли детей, оставшихся без попечения родителей, – всего, в том числе переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов на уровне 97,68 % на протяжении всего периода реализации подпрограммы;

- увеличение доли детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устроенных в замещающие семьи, в общем количестве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с 85 % в 2018 г. до 85,3 % в 2021 г.;

- увеличение доли детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей, состоявших на учете на получение жилого помещения, включая лиц в возрасте от 23 лет и старше, обеспеченных жилыми помещениями за отчетный год, в общей численности детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, состоящих на учете на получение жилого помещения, включая лиц в возрасте от 23 лет и старше (всего на начало отчетного года) с 9,3 % в 2018 г. до 9,6 % в 2021 г.;

- снижение численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, у которых право на обеспечение жилыми помещениями возникло и не реализовано, по состоянию на конец соответствующего года с 5100 человек в 2018 г. до 5099 человек в 2021 г.

В рамках реализации данной подпрограммы предусмотрены следующие меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, отраженные в мероприятиях подпрограммы:

- 1) проведение мероприятий, позволяющих детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, проявить себя;
- 2) обеспечение бесплатным проездом детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на городском, пригородном, в сельской местности на внутрирайонном транспорте, а также проездом один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы;
- 3) ежемесячное обеспечение денежными средствами на личные расходы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на полном государственном обеспечении в краевых государственных и муниципальных организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- 4) денежная компенсация детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей по окончании срока пребывания в организациях профессионального образования взамен обеспечения одеждой и обувью, мягким инвентарем и единовременное денежное пособие в размере величины прожиточного минимума;
- 5) ежегодное пособие на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей;
- 6) денежная компенсация взамен одежды, обуви, бесплатного питания обучающимся краевых государственных профессиональных организаций;
- 7) единовременная денежная выплата лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, прошедшим военную службу по призыву и уволенным с нее в запас военными комиссариатами;

- 8) выплаты денежных средств опекунам (попечителям), приемным родителям на приобретение продуктов питания, одежды, обуви, мягкого инвентаря для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- 9) вознаграждение приемным родителям;
- 10) выплата денежной компенсации на приобретение продуктов питания при временной передаче в семьи граждан;
- 11) выплата единовременного пособия при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью [2].

Кроме того, в рамках подпрограммы предусмотрено финансовое обеспечение деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечение деятельности органов по опеке и попечительству, а также мероприятий, направленных на популяризацию семейных форм воспитания. Подпрограмма предусматривает и предоставление субвенций муниципальным образованиям на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Проанализировав эти данные, можем выявить следующие тенденции в реализации государственной политики по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, в Красноярском крае:

- 1) удерживать на высоком уровне долю детей, устроенных в замещающие семьи либо под надзор организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- 2) постепенно увеличивать долю детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устроенных в замещающие семьи, в общем количестве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, замещение практики воспитания детей в государственных учреждениях семейными формами воспитания;

3) повысить показатели обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями;

4) расширить опыт привлечения некоммерческих организаций для выполнения отдельных полномочий органов опеки и попечительства в части подготовки граждан, выразивших желание принять детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на семейные формы устройства.

2.3 Оценка эффективности деятельности органов по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних

На сегодняшний день отсутствует унифицированный подход к определению оценки эффективности деятельности органов, осуществляющих полномочия по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних. Так, Минобрнауки РФ в своем методическом письме от 25.06.2007 г. № АФ-226/06 «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних» в качестве критериев эффективности деятельности органов по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних предлагает следующие [25]:

- сокращение численности детей, оставшихся без попечения родителей, и их доли в общей численности детей, проживающих в субъекте Российской Федерации;

- сокращение численности впервые выявленных детей, оставшихся без попечения родителей;

- сокращение численности детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в интернатных учреждениях, и их доли в общей численности детей, оставшихся без попечения родителей, в субъекте Российской Федерации;

- увеличение численности детей, устраиваемых на воспитание в семьи граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на

территории Российской Федерации, и их доли в общей численности детей, оставшихся без попечения родителей, в субъекте Российской Федерации;

- сокращение сроков пребывания детей, оставшихся без попечения родителей, в интернатном учреждении, до устройства в семью;

- уменьшение количества интернатных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- рост числа граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории субъекта Российской Федерации, желающих принять ребенка (детей) на воспитание в свои семьи;

- рост числа граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории субъекта Российской Федерации, прошедших подготовку к приему ребенка в семью и получивших заключение о возможности принять ребенка (детей) в свою семью;

- сокращение числа детей, родители которых отказались взять их из родильного дома (отделения) либо из иного учреждения здравоохранения, образовательного учреждения, учреждения социальной защиты населения или из других аналогичных учреждений, дали согласие на их усыновление (удочерение), подкинутых детей;

- сокращение числа отмен решений о помещении ребенка в семью;

- уменьшение численности выявленных детей, находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни и здоровью или препятствующей их воспитанию, детей и семей, находящихся в социально опасном положении;

- уменьшение численности детей, отобранных у родителей при непосредственной угрозе жизни или здоровью детей;

- уменьшение численности детей, родители которых лишены родительских прав, ограничены в родительских правах, численности родителей, лишенных родительских прав, ограниченных в родительских правах;

- увеличение численности детей, родители которых восстановлены в родительских правах или в отношении которых отменено ограничение в родительских правах, численности родителей, восстановленных в родительских правах, родителей, в отношении которых отменено ограничение в родительских правах;
- увеличение численности детей, возвращенных в родную семью;
- уменьшение численности родителей (иных законных представителей), не исполняющих обязанности по воспитанию, обучению и содержанию своих детей;
- уменьшение количества случаев жестокого обращения с детьми;
- увеличение численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспеченных жилыми помещениями, а также их доли в общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в субъекте Российской Федерации;
- уменьшение случаев нарушения личных неимущественных и имущественных прав несовершеннолетних;
- другие соответствующие показатели.

Следует сказать, что критерии эффективности могут быть как количественными, так и качественными. Л.В. Багина к числу качественных критериев относит такие как управленческие критерии (нормативное правовое обеспечение, программно-методическое и информационное обеспечение, кадровое обеспечение, обеспечение социально-педагогического сопровождения замещающего семейного устройства) и мотивационно-ценностные критерии (подготовка граждан к приему детей, лишенных родительского попечения, на воспитание в свои семьи; готовность детей, воспитывающихся в интернатных учреждениях, к их передаче замещающие семьи). В качестве количественных критериев автором выделяются такие показатели, как возврат детей из замещающих семей в интернатные учреждения в связи с отменой решений о передаче их на воспитание в семью; устройство детей-сирот и детей,

оставшихся без попечения родителей, на воспитание в замещающие семьи; устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семью из учреждений интернатного типа [16].

Количественные критерии фиксируют эффективность деятельности системы семейного устройства в целом: количество случаев возврата детей из замещающих семей в интернатные учреждения в связи с отменой решений о передаче их на воспитание в семью; соотношение числа детей, лишенных родительского попечения, переданных на воспитание в замещающие семьи, к общему числу выявленных таких детей; количество детей, устроенных в семью из учреждений интернатного типа.

Постановлением Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края от 12.09.2016 г. № 153-кдн «Об утверждении системы оценки эффективности деятельности органов и учреждений в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Красноярского края» предложена следующая система оценки эффективности деятельности органов опеки и попечительства (таблица 5) [26].

Таблица 5 – Критерии оценки и показатели эффективности деятельности органов опеки и попечительства

Критерий	Показатель	Индикатор оценки
Работа по сохранению и укреплению кровной семьи несовершеннолетних	Доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устроенных в замещающие семьи, в общем количестве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.	Рост показателя оценивается положительно.
	Доля несовершеннолетних, возвращенных из замещающих семей по причине ненадлежащего исполнения или неисполнения опекунами, приемными родителями или усыновителями обязанностей по воспитанию детей, в общем количестве несовершеннолетних, находящихся на воспитании в замещающих семьях (опекунов, приемных родителей, усыновителей).	Рост показателя оценивается отрицательно.
	Доля родителей, восстановленных в родительских правах, в общем количестве родителей, лишенных и (или) ограниченных в родительских правах.	Рост показателя оценивается положительно.

Окончание таблицы 5

Критерий	Показатель	Индикатор оценки
Профилактика правонарушений с участием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	Доля несовершеннолетних из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в замещающих семьях, совершивших правонарушения и (или) иные антиобщественные действия, в общем количестве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в замещающих семьях.	Рост показателя оценивается отрицательно.
	Доля несовершеннолетних из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, пострадавших от противоправных действий опекунов, попечителей (приемных родителей), усыновителей от общего количества несовершеннолетних, проживающих в замещающих семьях.	Рост показателя оценивается отрицательно.

Данная система оценки весьма усеченная, она не отражает множества аспектов работы органов опеки и попечительства по защите прав и законных интересов детей, утративших родительские попечение.

В рамках исследования была осуществлена оценка эффективности деятельности администрации Свердловского района города Красноярск по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних за 2018 г. была осуществлена на основе данных ежегодной статистической отчетности, предоставляемой в министерство образования Красноярского края по форме № 103-РИК, утвержденной Приказом Федеральной службы государственной статистики от 11.12.2018 № 735 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством просвещения Российской Федерации федерального статистического наблюдения за выявлением и устройством детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [27]. Рассмотрим основные количественные показатели, по которым возможно наиболее объективно оценить эффективность деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних.

Показатели выявления и устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Наблюдается благоприятная тенденция превышения количества

устройства несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, в семьи, над устройством в организации для детей-сирот, что соответствует приоритетам и целям государственной политики в области защиты прав и интересов детей-сирот. За 2018 г. отделом по опеке и попечительству администрации района было выявлено и учтено 64 детей, оставшихся без попечения родителей. Из них 26 детей устроены под надзор в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, 30 переданы под предварительную опеку в семьи граждан. Общая численность детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учете отдела по опеке и попечительству администрации района, воспитывающихся в замещающих семьях, составляла 403 человека на начало 2018 г. и 392 человека на конец 2018 г.

Показатели отмен решений о передаче детей на воспитание в семьи граждан. За 2018 г. было отменено 8 решений о передаче детей на воспитание в семьи граждан, из которых 1 решение отменено вследствие ненадлежащего исполнения опекуном (попечителем) обязанностей по воспитанию детей (отстранение опекуна), 7 решений отменено по инициативе опекунов (попечителей), приемных родителей. При этом 6 из 7 решений отменено по истечению 5 и более лет после передачи ребенка на воспитание в замещающую семью. Данные показатели могут свидетельствовать о недостаточном сопровождении замещающих семей, несвоевременном выявлении проблем, возникающих в замещающей семье и непринятии мер по оказанию содействия в их устранении.

Количественные показатели приемных семей. На учете отдела по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних состоит 22 приемные семьи на конец 2018 г., из них семей, воспитывающих 5 и более детей – 0 семей, 3–4 детей – 3 семьи, 1–2 детей – 19 семей. Имеет место тенденция малодетности приемных семей, что свидетельствует о недостаточной разработке правовых оснований заключения договоров о приемной семье,

недостаточности работы с кандидатами в замещающие родители по разъяснению особенностей различных форм устройства и ориентации на создание профессиональных приемных семей.

Количественные показатели граждан, желающих принять детей, оставшихся без попечения родителей, в свои семьи. За 2018 г. на учет отдела по опеке и попечительству администрации района поставлено 36 семей, желающих принять на воспитание ребенка в семью, снято с учета 37 семей, из них 32 семьи сняты с учета в связи с принятием в семью ребенка. Данные свидетельствуют об успешной работе отдела по подбору детей гражданам, выразившим желание принять на воспитание ребенка, оставшегося без попечения родителей.

Как было установлено ранее, на сегодняшний день отсутствует единый подход в оценке эффективности деятельности органов по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, что влечет за собой вероятность субъективности при оценке данных показателей, снижение эффективности управления данной отраслью.

На уровне субъекта Российской Федерации возможно сформировать единый подход, закрепив его нормативно-правовым актом регионального уровня. За основу методики оценки эффективности деятельности муниципальных органов опеки и попечительства целесообразно принять некоторые из критериев эффективности, предложенных Минобрнауки РФ [25]:

- сокращение численности детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в интернатных учреждениях, и их доли в общей численности детей, оставшихся без попечения родителей, в субъекте Российской Федерации;

- увеличение численности детей, устраиваемых на воспитание в семьи граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, и их доли в общей численности детей, оставшихся без попечения родителей, в субъекте Российской Федерации;

- сокращение сроков пребывания детей, оставшихся без попечения родителей, в интернатном учреждении, до устройства в семью;
- уменьшение количества интернатных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- рост числа граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории субъекта Российской Федерации, желающих принять ребенка (детей) на воспитание в свои семьи;
- рост числа граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории субъекта Российской Федерации, прошедших подготовку к приему ребенка в семью и получивших заключение о возможности принять ребенка (детей) в свою семью;
- сокращение числа отмен решений о помещении ребенка в семью;
- уменьшение численности детей, родители которых лишены родительских прав, ограничены в родительских правах, численности родителей, лишенных родительских прав, ограниченных в родительских правах;
- увеличение численности детей, родители которых восстановлены в родительских правах или в отношении которых отменено ограничение в родительских правах, численности родителей, восстановленных в родительских правах, родителей, в отношении которых отменено ограничение в родительских правах;
- увеличение численности детей, возвращенных в родную семью;
- уменьшение численности родителей (иных законных представителей), не исполняющих обязанности по воспитанию, обучению и содержанию своих детей;
- увеличение численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспеченных жилыми помещениями, а также их доли в общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в субъекте Российской Федерации;

- уменьшение случаев нарушения личных неимущественных и имущественных прав несовершеннолетних.

Данные критерии способны объективно отражать эффективность деятельности органов по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних. Однако необходимо заметить, что не каждый из предложенных критериев отражает эффективность деятельности муниципальных органов опеки, некоторые из них в большей степени определяют эффективность работы регионального органа опеки - органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, разрабатывающего социальную политику региона в сфере защиты прав и интересов детей-сирот и координирующего работу муниципальных органов по опеке и попечительству. К таким критериям, например, относится уменьшение количества интернатных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Однако некоторые из критериев эффективности, предложенные Минобрнауки РФ, нельзя назвать объективными при оценивании работы органов по опеке и попечительству. Это такие критерии как [25]:

- сокращение численности детей, оставшихся без попечения родителей, и их доли в общей численности детей, проживающих в субъекте Российской Федерации;

- сокращение численности впервые выявленных детей, оставшихся без попечения родителей;

- сокращение числа детей, родители которых отказались взять их из родильного дома (отделения) либо из иного учреждения здравоохранения, образовательного учреждения, учреждения социальной защиты населения или из других аналогичных учреждений, дали согласие на их усыновление (удочерение), подкинутых детей;

- уменьшение численности выявленных детей, находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни и здоровью или

препятствующей их воспитанию, детей и семей, находящихся в социально опасном положении;

- уменьшение численности детей, отобранных у родителей при непосредственной угрозе жизни или здоровью детей;

- уменьшение количества случаев жестокого обращения с детьми.

Данные критерии можно назвать неэффективными с точки зрения оценки деятельности муниципальных органов опеки и попечительства в связи с тем, что данные показатели в большей степени отражают эффективность и слаженность работы всей системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а именно эффективность применения превентивных мер – профилактики семейного неблагополучия, сопровождения кровных семей, работу с семьями, находящимися в социально опасном положении, что относится в большей степени к компетенции комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, органов и учреждений социальной защиты населения и иным субъектам профилактики. Применение же данного критерия для оценки работы органов опеки и попечительства может повлечь за собой намеренное искажение данных, сокрытие сведений о детях, утративших родительское попечение.

Кроме того, необходимо учитывать исторические, социальные, культурные особенности региона. Так, к примеру, значительная концентрация учреждений уголовно-исполнительной системы в Красноярском крае, рождаемость детей в среде заключенных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы, позволяет относить данную категорию детей к группе риска социального сиротства.

При оценивании эффективности деятельности органов по опеке и попечительству необходимо включить такие критерии как обеспеченность органов опеки квалифицированными специалистами в количественном расчете на детское население муниципального образования. Необходимость расчета количества специалистов по опеке в соотношении к детскому населению

муниципального образования связана с тем, что большой объем работы специалистов органов опеки связана с защитой прав и интересов несовершеннолетних, не имеющих правового статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Низкая степень укомплектованности органов по опеке и попечительству квалифицированными кадрами влечет высокую загруженность специалистов, преждевременное профессиональное выгорание и снижение эффективности работы.

Кроме того, целесообразно включить в методику оценки деятельности органов опеки такой критерий как правомерность (законность) деятельности, которую возможно оценивать по количеству вынесенных представлений прокурора, случаев привлечения должностных лиц к административной или уголовной ответственности за неправомерные действия, связанные с исполнением должностных обязанностей.

В целях оценки эффективности работы по сопровождению замещающих семей целесообразно применять такой критерий как наличие клубов замещающих родителей / служб сопровождения замещающих семей на территории муниципального образования, с которыми у органа опеки и попечительству заключено соглашение о проведении работы по сопровождению замещающих семей, состоящих на учете.

Так, в данной главе были рассмотрены основные механизмы защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, применяемые в Красноярском крае, к числу которых относятся:

- расширение практики применения семейных форм воспитания, деинституционализация учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- развитие системы подготовки граждан, выразивших желание принять на воспитание в свою семью ребенка, утратившего родительское попечение, а также развитие системы сопровождения замещающих семей;
- материальное обеспечение и поддержка замещающих семей;

– реализация прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа на получение поддержки, социальных гарантий, предусмотренных федеральным законодательством.

Выявлены проблемы системы защиты прав и интересов детей, утративших родительское попечение, в Красноярском крае, такие как:

– недостаточно высокие показатели устройства детей, утративших родительское попечение, на воспитание в семьи граждан, в общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

– высокие показатели отмен решений о передаче ребенка (детей), утративших родительское попечение, в семьи граждан, что связано с несовершенством системы подготовки граждан, выразивших желание принять на воспитание в свою семью такого ребенка, а также несовершенством системы сопровождения замещающих семей;

– длительность процесса подбора ребенку, утратившему родительское попечение, замещающей семьи, продолжительности пребывания ребенка в организации для детей-сирот, с момента его выявления до устройства в семью;

– отсутствие единой системы и порядка организации и осуществления деятельности по сопровождению замещающих семей;

– отсутствие разграничения на законодательном уровне понятий «опека»/«попечительство» и «приемная семья», отсутствие критериев «профессионализма» приемной семьи, и как следствие, отсутствие дифференцированного подхода в подготовке, отборе, сопровождении граждан, выразивших желание осуществлять опеку (попечительство) над ребенком, утратившим родительское попечение, на возмездной основе по договору о приемной семье.

Также в данной главе рассмотрена государственная программа «Развитие образования» как механизм развития семейных форм воспитания, в результате чего выявлены тенденции в реализации государственной политики по защите

прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, в Красноярском крае:

1) удерживать на высоком уровне долю детей, устроенных в замещающие семьи либо под надзор организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

2) постепенно увеличивать долю детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устроенных в замещающие семьи, в общем количестве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, замещение практики воспитания детей в государственных учреждениях семейными формами воспитания;

3) повысить показатели обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями;

4) расширить опыт привлечения некоммерческих организаций для выполнения отдельных полномочий органов опеки и попечительства в части подготовки граждан, выразивших желание принять детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на семейные формы устройства.

Кроме того, рассмотрена система оценки эффективности деятельности органов по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних.

3 Развитие семейных форм воспитания в Красноярском крае

3.1 Изменение подхода к практике создания приемных семей в Красноярском крае

В связи с выявленными несовершенствами системы развития семейных форм воспитания в Красноярском крае в рамках данного исследования предложены способы ее совершенствования. Проблемы недостаточно высоких показателей устройства детей, утративших родительское попечение, на воспитание в семьи граждан, в общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также отсутствия разграничения на законодательном уровне понятий «опека» / «попечительство» и «приемная семья», отсутствие критериев «профессионализма» приемной семьи, и как следствие, отсутствие дифференцированного подхода в подготовке, отборе, сопровождении граждан, выразивших желание осуществлять опеку (попечительство) над ребенком, утратившим родительское попечение, на возмездной основе по договору о приемной семье, предлагается решить посредством внедрения на региональном уровне критериев понятия «приемная семья» и изменения подхода к данной форме устройства детей, утративших родительское попечение.

Так, в рамках регионального законодательства, предлагается определить понятие «приемная семья» как опека или попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями или приемным родителем, на профессиональной основе. Данное определение понятия «приемная семья» создает необходимость определения критериев «профессиональности»:

- 1) наличие определенного уровня образования кандидата в замещающие родители (общее среднее образование, приоритет отдается кандидатам, имеющим средне-специальное либо высшее образование, в том

числе по направлениям подготовки «педагогика», «психология», «социальная работа»);

2) ориентированность приемного родителя на воспитание троих и более детей, утративших родительское попечение, но не более восьмерых детей, включая родных;

3) наличие дохода замещающего родителя не ниже определенного уровня – прожиточного минимума, установленного в регионе, с целью исключения корыстных мотивов осуществления опеки на возмездной основе;

4) наличие бытовых условий для проживания и воспитания ребенка, утратившего родительское попечение, в том числе определение минимально необходимой площади жилого помещения в соответствии с учетной нормой площади жилого помещения, установленного для муниципального образования, определение необходимых параметров жилого помещения с учетом количества детей в замещающей семье, их пола, возраста;

5) готовность к прохождению специальной программы подготовки, а также переподготовки приемных родителей;

6) определение невозможности принятия в семью ребенка (детей) на возмездной основе по договору о приемной семье гражданами, находящимися в кровном родстве с принимаемым на воспитание ребенком (детьми), за исключением случаев, когда такое устройство в семью обосновано, не противоречит принципам создания приемной семьи, принятым в регионе и соответствует интересам ребенка (наличие в приемной семье иных, не состоящих в кровном родстве с приемными родителями детей, ориентированность приемной семьи на многодетность, наличие особенностей приемного ребенка, требующих значительных материальных и временных затрат приемного родителя – заболевание ребенка, наличие одаренности ребенка в определенной сфере, требующее постоянных занятий с ребенком, сопровождения к месту занятий и т.д., наличие социально-психолого-педагогических особенностей ребенка, обуславливающее необходимость

повышенного уделения внимание и невозможность приемного родителя осуществлять трудовую деятельность и т.д.).

Данные критерии позволят произвести качественный отбор граждан, имеющих возможность быть приемными родителями, для осуществления ими обязанностей законных представителей на профессиональной основе, с наиболее полным, профессиональным подходом к воспитанию и содержанию ребенка (детей), утратившего родительское попечение.

Кроме того, такой подход к созданию приемных семей в Красноярском крае позволит повысить показатели устройства детей, утративших родительское попечение, на воспитание в семьи граждан, а также наиболее эффективно расходовать бюджетные средства региона, направляемые на выплату вознаграждений приемным родителям за осуществление опеки на возмездной основе.

Следующим шагом к развитию семейных форм воспитания в Красноярском крае, а именно развитию такой формы семейного устройства как приемная семья, может стать разработка рекомендаций для муниципальных органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних по заключению договоров о создании приемной семьи.

Так, следует рекомендовать муниципальным органам по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних при рассмотрении вопроса о создании приемной семьи принимать во внимание ориентированность кандидата в приемные родители на многодетность, то есть на воспитание в своей семье двоих и более приемных детей, на осуществление полномочий опекуна на профессиональном уровне, готовность кандидата к обучению, прохождению дополнительной подготовки. Данные характеристики гражданина, желающего принять на воспитание ребенка, утратившего родительское попечение, возможно определить в процессе беседы специалиста органа опеки и попечительства с гражданином, проведения дополнительного тестирования, а также в процессе психологической диагностики на этапе

прохождения программы подготовки замещающего родителя. При заключении договора о приемной семье необходимо использовать индивидуальный подход, в зависимости от количества детей, наличия индивидуальных особенностей приемных детей следует включать в положения договора о приемной семье обязанности опекуна, возлагаемые на него индивидуально в зависимости от ситуации, например обязанность по созданию определенных условий воспитания и проживания приемного ребенка, имеющего ограниченные возможности здоровья, обязанность по представлению в орган по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, в котором приемный ребенок состоит на учете, сведения о прохождении программы реабилитации и абилитации инвалида, в случае, если приемный ребенок является ребенком-инвалидом, сведения о прохождении диспансеризации и т.д.

Приемная семья как форма семейного устройства детей, утративших родительское попечение, а также механизм защиты прав и законных интересов такой категории детей, может быть применима также и в решении проблемы длительности подбора ребенку замещающей семьи и необходимости длительного пребывания ребенка, утратившего родительское попечение, в государственном учреждении. В данном вопросе интерес представляет опыт организации фостерных семей, широко применяемый в США.

В настоящее время в США применяются такие формы устройства детей, нуждающихся в защите государства, как [28]:

- экстренное помещение ребенка в приемную семью – при обнаружении чрезвычайных обстоятельств, при непосредственной угрозе жизни и здоровью ребенка социальные службы изымают ребенка из семьи и оформляют временную опеку над ним, помещая его в приемную семью до стабилизации и нормализации обстановки в биологической семье;

- профессиональные приемные семьи – это семьи, прошедшие обучение и имеющие лицензию на занятие данным видом профессиональной

деятельности с целью оказания помощи детям, попавшим в трудную жизненную ситуацию из-за неблагополучия в собственной семье.

Опыт внедрения фостерных практик в России на примере Детской деревни-SOS Томилино описывают в своей работе А.В. Носкова, М.А. Титова, А.А. Васильев, М.И. Кишкин. В этой деревне проживают приемные семьи, в каждой из которых воспитывается 5–7 приемных детей (в основном, подростков), есть также штат педагогических сотрудников. Штатные сотрудники обеспечивают психологическое сопровождение детей и их приемных родителей, организуют образовательно-воспитательную работу, проводят социально-психологические исследования. В Детскую деревню попадают дети, которые испытывают наибольшие трудности с семейным устройством: подростки, кровные братья и сестры (сиблинги), дети с ограниченными возможностями здоровья (дети-инвалиды), а также дети и подростки с опытом возврата из опекунских и приемных семей и семей усыновителей. Детские деревни создавались как социальный проект и остаются экспериментальной площадкой волонтерства и социального проектирования. Характерно, что социально активные группы населения – это далеко не в первую очередь экономически обеспеченные люди. Многие «друзья детской деревни» – пенсионеры и студенты. Данный социальный факт, как и многие другие моменты из жизни Детской деревни, иллюстрируют необходимость всех трех взаимодополняющих способов общественного урегулирования социальных проблем – не только экономического и государственного, но и социального участия [29].

Современное российское законодательство позволяет устраивать на воспитание в семьи детей, имеющих правовой статус детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей в соответствии с Федеральным законом от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [23] – это дети, чьи родители (единственный родитель) умерли, лишены родительских

прав, ограничены в родительских правах, находятся в местах лишения свободы, признаны судом умершими или безвестно отсутствующими и т.д. Это означает, что в условиях правовой конъюнктуры возможна передача в фостерные семьи лишь тех детей, которые имеют статус ребенка-сироты, либо ребенка, оставшегося без попечения родителей.

Создание профессиональных приемных семей в Красноярском крае представляется возможным на базе института приемной семьи. Введение практики создания фостерных семей возможно как альтернатива помещению детей, нуждающихся в государственной защите, помещаемых в учреждения социального обслуживания, до решения вопроса его дальнейшего жизнеустройства (передачи под опеку (попечительство), устройство под надзор в организацию для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей). Так, предлагается создать порядок организации фостерных замещающих семей в Красноярском крае, который регулирует организацию и осуществление деятельности по созданию и функционированию замещающих фостерных в регионе.

Под фостерной замещающей семьей следует понимать семью, принявшую на воспитание по договору о создании приемной семьи детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в государственной защите, временно, на период решения вопроса их дальнейшего жизнеустройства (передачи на воспитание в замещающую семью (опекунов/попечителей/усыновителей), устройства под надзор в государственное учреждение для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, передачи на воспитание в кровную семью).

Создание фостерных замещающих семей возможно путем заключения соглашений между гражданами, выразившими намерение создать фостерную замещающую семью и органом опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних по месту проживания граждан, выразивших намерение создать фостерную замещающую семью, регулирующих отношения, связанные

с созданием фостерной замещающей семьи. Соглашение о создании фостерной замещающей семьи должно содержать в себе общие положения, определяющее стороны соглашения, предмет соглашения, права и обязанности сторон, порядок выплаты денежного вознаграждения фостерным замещающим родителям, денежных средств на содержание приемного ребенка, а также срок действия соглашения, основания и последствия его расторжения.

Особенностью предлагаемой формы семейного воспитания является то, что заключение соглашений о создании фостерной замещающей семьи возможно с теми гражданами, которые предварительно уже получили заключение органов опеки и попечительства по месту своего проживания о возможности быть опекунами (попечителями) / приемными родителями / усыновителями. При этом соглашение о создании фостерной замещающей семьи рассматривается как своего рода «предварительный договор», в котором граждане выражают свою готовность и намерение принять на воспитание детей, нуждающихся в устройстве в семью, временно, до решения вопроса их дальнейшего жизнеустройства, а орган опеки и попечительства обязуется сообщать фостерным замещающим родителям сведения о детях, нуждающихся в устройстве в фостерную замещающую семью временно до решения вопроса его дальнейшего жизнеустройства, обеспечивать передачу в их семьи детей, нуждающихся в устройстве на воспитание в фостерную замещающую семью. Правоотношения же, вытекающие из осуществления опеки или попечительства фостерными замещающими родителями над ребенком, утратившим родительское попечение, возникают лишь с момента передачи на воспитание в такую фостерную замещающую ребенка, нуждающегося в семейном устройстве. Фостерные замещающие родители осуществляют свои полномочия на основании договора о приемной семье, заключаемого между ними и органом опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних. В целях обеспечения немедленного устройства ребенка, нуждающегося в передаче на воспитание в фостерную замещающую семью, фостерные замещающие

родители принимают на воспитание ребенка на основании распорядительного акта органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних о назначении предварительной опеки и в кратчайшие сроки обеспечивают сбор и оформление необходимых документов для назначения опеки в общем порядке и заключения договора о приемной семье между фостерными замещающими родителями (родителем) и органом опеки и попечительства. Денежные выплаты фостерным замещающим родителям на основании заключения соглашения о создании фостерной семьи не предусмотрены в связи с тем, что заключение такого соглашения само по себе еще не влечет передачу на воспитание в такую семью ребенка. Выплата денежного вознаграждения фостерным замещающим родителям назначается и выплачивается с момента создания приемной семьи в порядке, предусмотренном Законом Красноярского края от 24.06.1997 г. № 14-509 «О размере вознаграждения приемным родителям» после заключения договора о приемной семье. Выплаты денежных средств на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря на содержание детей, воспитывающихся в фостерных замещающих семьях, осуществляются в соответствии с Законом Красноярского края от 02.11.2000 г. № 12-961 «О защите прав ребенка» с момента передачи ребенка в фостерную семью под предварительную опеку (попечительство) или под опеку (попечительство) на возмездной основе с заключением договора о приемной семье.

При рассмотрении вопроса о возможности граждан стать фостерными замещающими родителями органам опеки и попечительства следует принимать во внимание их личностные качества, состояние здоровья, способность к исполнению обязанностей по воспитанию ребенка, взаимоотношения с другими членами семьи, проживающими совместно с ними.

С целью создания фостерной замещающей семьи граждане, выразившие желание создать такую семью, обращаются в орган по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних по месту своего проживания с заявлением

о намерении создать фостерную замещающую семью. Орган опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних по месту проживания граждан, выразивших желание создать фостерную замещающую семью, в свою очередь, в течение трех рабочих дней со дня поступления заявления проводит обследование условий жизни заявителя и составляет акт обследования по форме, утвержденной приказом Минпросвещения России от 10.01.2019 № 4 «О реализации отдельных вопросов осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан», в котором отражает жилищно-бытовые условия, личные качества и мотивы заявителя, способность его к воспитанию ребенка, отношения, сложившиеся между членами семьи заявителя. в течение трех рабочих дней со дня поступления такого заявления орган опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних по месту проживания граждан, выразивших желание создать фостерную замещающую семью, принимает решение о заключении с заявителем соглашения о создании фостерной замещающей семьи.

В организации системы фостерных замещающих семей в Красноярском крае роль уполномоченного органа исполнительной власти Красноярского края в сфере опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних – министерства образования Красноярского края заключается в следующем:

- ведение учета фостерных замещающих семей в Красноярском крае;
- осуществление контроля над организацией и созданием фостерных замещающих семей на территории Красноярского края;
- размещение информации о количестве и районах проживания фостерных замещающих семей на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и поддерживает ее в актуальном состоянии;
- информирование населения Красноярского края о возможности создания фостерных замещающих семей, популяризацию данной формы устройства посредством размещения информации на своем официальном сайте

в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, публикации информации в СМИ.

Роль муниципальных органов по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в организации практики внедрения фостерных замещающих семей состоит в следующем:

- заключение соглашений о создании фостерных замещающих семей с гражданами;
- содействие гражданам, выразившим желание создать фостерную замещающую семью, в сборе необходимых документов;
- информирование населения Красноярского края о возможности создания фостерных замещающих семей, популяризацию данной формы устройства посредством размещения информации на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, публикации информации в СМИ, размещения на информационных стендах, в порядке личного приема граждан, в телефонном режиме, посредством электронной почты;
- направление сведений о заключенных соглашениях о создании фостерных замещающих семей в уполномоченный орган исполнительной власти Красноярского края в сфере опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних – министерство образования Красноярского края для дальнейшего учета.

Финансирование расходов, связанных с организацией, учетом, функционированием фостерных замещающих семей, предполагается за счет средств краевого бюджета. В настоящее время в соответствии с Законом Красноярского края от 20.12.2007 № 4-1089 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних» на осуществление переданных органам местного самоуправления

государственных полномочий бюджетам муниципальных образований края предоставляются субвенции из краевого бюджета. Общий объем субвенций на осуществление переданных органам местного самоуправления государственных полномочий определяется в соответствии с методикой определения общего объема субвенций на осуществление органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края государственных полномочий по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних согласно приложению к указанному закону и утверждается законом края о краевом бюджете [30]. В соответствии с Законом Красноярского края от 02.11.2000 № 12-961 «О защите прав ребенка» финансирование расходов на выплату опекунам (попечителям), приемным родителям денежных средств на приобретение продуктов питания, одежды, обуви и мягкого инвентаря для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется за счет средств краевого бюджета [21]. В соответствии с Законом Красноярского края № 14-509 от 24.06.1997 «О размере вознаграждения приемным родителям» порядок выплаты вознаграждения приемным родителям определяется Губернатором Красноярского края [22]. Данный порядок предусматривает начисление и выплату вознаграждения приемным родителям министерством образования Красноярского края ежемесячно, до 15 числа месяца, следующего за месяцем предоставления документов, через отделения почтовой связи или российские кредитные учреждения [31]. Так, финансирование расходов, связанных с организацией, учетом, функционированием фостерных замещающих семей, осуществляется в рамках существующего порядка финансирования деятельности по созданию и обеспечению существования замещающих семей и не требует введения новых механизмов финансирования.

Таким образом, создание фостерных замещающих семей в Красноярском крае – это механизм расширения практики применения семейных форм

воспитания в Красноярском крае, который призван обеспечить наиболее быстрое и эффективное устройство ребенка, утратившего родительское попечение, на воспитание в семью, минуя этап длительного, травмирующего пребывания такого ребенка в государственном учреждении. Внедрение практики применения фостерных семей как временного устройства детей, нуждающихся в защите государства, позволит со временем продвинуться вперед в процессе деинституционализации реабилитационных центров для несовершеннолетних в Красноярском крае.

3.2 Развитие системы подготовки граждан, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей

При рассмотрении вопроса повышения эффективности системы защиты прав и законных интересов детей, утративших родительское попечение, в Красноярском крае, необходимо прежде всего уделить внимание также и усовершенствованию системы подготовки граждан, выразивших желание принять на воспитание ребенка, утратившего родительское попечение.

Программа подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, утверждена приказом министерства образования и науки Красноярского края от 17.12.2012 № 35-04/1 «Об утверждении Программы подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей». Программы подготовки кандидатов в замещающие родители, утвержденные в регионах, разрабатываются на основании требований к содержанию программы подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, и формы свидетельства о прохождении такой подготовки на территории Российской Федерации, утвержденных Приказом Минобрнауки России от 20.08.2012 № 623 [32].

Данный федеральный нормативно-правовой акт предусматривает возможность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно определять содержание разделов и трудоемкость программы, требования к уровню подготовки кандидатов в приемные родители, успешно ее освоивших, форму проведения подготовки (очную или очно-заочную), а также использование дистанционных методов подготовки при ее проведении в очно-заочной форме. При этом определяется общая трудоемкость программы, которая должна составлять не менее 30 и не более 80 академических часов (из них не менее 70 % академических часов практических занятий (тренинга), включая итоговую аттестацию (собеседование)).

На сегодняшний день программа подготовки в Красноярском крае содержит следующие разделы [19]:

- 1) «Введение в курс подготовки кандидатов»;
- 2) «Основы законодательства Российской Федерации об устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан»;
- 3) «Представление о потребностях развития приемного ребенка и необходимых компетенциях родителей. Понятие о мотивации кандидата»;
- 4) «Этапы развития ребенка»;
- 5) «Особенности развития и поведения ребенка, оставшегося без попечения родителей, подвергнувшегося жестокому обращению. диспропорции развития ребенка»;
- 6) «Последствия от разрыва с кровной семьей для развития ребенка, оставшегося без попечения родителей (нарушения привязанности, особенности переживания горя и потери, формирование личной и семейной идентичности)»;
- 7) «Адаптация приемного ребенка и приемной семьи»;
- 8) «Трудное» поведение приемного ребенка, навыки управления «трудным» поведением ребенка»;
- 9) «Обеспечение безопасности ребенка. меры по предотвращению рисков жестокого обращения и причинения вреда здоровью ребенка»;

- 10) «Особенности полового воспитания приемного ребенка»;
- 11) «Роль семьи в обеспечении потребностей развития и реабилитации ребенка»;
- 12) «Взаимодействие приемной семьи с органами опеки и попечительства и иными организациями, предоставляющими услуги детям и семьям»;
- 13) «Подведение итогов освоения курса подготовки кандидатов».

Из вышеуказанного логичен вывод, что данная программа является универсальной, она не предусматривает дифференцированного подхода к обучению различных категорий кандидатов: родственников ребенка, принимаемого на воспитание, граждан, не являющихся родственниками ребенка, принимаемого на воспитание, кандидатов в усыновители, кандидатов в приемные родители, в опекуны (попечители), граждан, желающих принять на воспитание ребенка с ограниченными возможностями здоровья, что обуславливает недостаточно полную и адресную подготовку кандидатов в замещающие родители, акцентированную на разрешении и освещении определенного круга вопросов в процессе подготовки таких кандидатов.

В рамках исследования предложено ввести дополнительные разделы программы подготовки граждан, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей. Первый раздел – дополнительный блок занятий для граждан, являющихся родственниками принимаемого на воспитание в семью ребенка. В рамках данного раздела предлагается включение изучения таких тем как «Особенности взаимодействия ребенка с кровными родителями (в случае ограничения, лишения их родительских прав)», «Право ребенка, утратившего родительское попечение, на получение содержания от кровных родителей. Взыскание алиментов, защита имущественных прав подопечных», «Правовой режим имущества подопечных», «Вопросы восстановления детско-родительских отношений между ребенком и кровными родителями, роль законного представителя

в данном процессе». Изучение данных тем рекомендовано в целях выстраивания правильного взаимодействия между органами опеки и попечительства, подопечным ребенком и опекуном (попечителем, приемным родителем), наиболее полного понимания замещающими родителями сути замещающей семьи и своих обязанностей по защите прав ребенка, исключения случаев злоупотребления правами законного представителя, и препятствия к восстановлению детско-родительских отношений между ребенком и кровным родителем.

В рамках раздела программы подготовки для граждан, выразивших желание принять на воспитание в семью ребенка с ограниченными возможностями здоровья, рекомендовано изучение тем «Особенности развития детей в зависимости от характера и степени ограничения возможностей здоровья», «Особенности и виды обучения ребенка с ограниченными возможностями здоровья», «Психолого-медико-педагогическая комиссия и медико-социальная экспертиза. Понятие, необходимость прохождения, особенности». Принятие на воспитание ребенка, имеющего ограниченные возможности здоровья, влечет за собой обязанность замещающего родителя проявлять повышенное внимание к здоровью ребенка, прохождению необходимых медицинских обследований, процедур, реабилитации. Задача данного раздела подготовки заключается в просвещении замещающего родителя в вопросах защиты права ребенка на медицинское обслуживание, а также в таких специфичных темах, как вопросы прохождения психолого-медико-педагогических комиссий, медико-социальных экспертиз и индивидуальных программ реабилитации и абилитации инвалидов, что является неотъемлемой частью охраны здоровья ребенка, имеющего ограниченные возможности здоровья.

Раздел программы подготовки замещающих родителей для граждан, желающих усыновить (удочерить) ребенка, должен включать в себя следующие темы: «Правовые последствия усыновления (удочерения ребенка)»,

«Процедура усыновления (удочерения)», «Определение готовности к усыновлению (удочерению), альтернативные формы семейного воспитания ребенка, утратившего родительское попечение». Обсуждение данных тем позволит сократить случаи вторичного сиротства, связанные с неготовностью замещающих родителей к усыновлению (удочерению), объективному пониманию кандидатов в замещающие родители правовых последствий применения данной формы устройства ребенка, понимания порядка проведения судебного процесса по усыновлению (удочерению) и подготовки к нему.

Раздел программы подготовки для граждан, желающих принять ребенка на воспитание по договору о приемной семье, должен включать изучение таких тем как «Понятие договора о приемной семье», «Отличие приемной семьи от опеки (попечительства) на безвозмездной основе», «Требования, предъявляемые к приемным родителям», «Обязанности приемных родителей». Изучение данного раздела служит цели переориентирования приемной семьи на осуществление обязанностей законных представителей по договору о приемной семье на высоком, профессиональном уровне, обеспечению понимания приемными родителями сущности понятия «приемная семья», ее отличий от осуществления опеки (попечительства) на безвозмездной основе.

Кроме того, для граждан, являющихся опекунами (попечителями), приемными родителями предлагается разработать программу повышения квалификации замещающих родителей, которая включает в себя следующие разделы: «Новое в законодательстве Российской Федерации об устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан», «Основы возрастной психологии», «Особенности полового воспитания приемного ребенка», «Правовой режим имущества подопечных», «Взаимодействие приемной семьи с органами опеки и попечительства и иными организациями, предоставляющими услуги детям и семьям». Прохождение данной программы рекомендовано для опекунов (попечителей) и приемных родителей не реже 1 раза в 3 года. Необходимость введения программы

повышения квалификации обусловлена тем, что ребенок в процессе своего взросления приобретает новые особенности, сталкивается с возрастными кризисами, перед замещающей семьей могут возникнуть новые для нее проблемы, к которым она может оказаться не готова. Целью программы повышения квалификации является теоретическая подготовка замещающей семьи к новым для нее условиям и решению трудностей, которые могут возникнуть. Более того, законодательство регулирующее деятельность по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, также подвергается изменению и дополнению, в связи с чем прохождение программы повышения квалификации замещающих родителей позволит приемной семье ориентироваться в действующем законодательстве, регулирующем вопросы осуществления опеки и попечительства, поддерживать знания о требованиях к замещающим родителям, их правах и обязанностях на актуальном уровне.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» [20] граждане, выразившие желание принять на воспитание в свою семью ребенка, утратившего родительское попечение, являющиеся близкими родственниками (бабушки/дедушки, тети/дяди), а также лицами, которые являются или являлись усыновителями и в отношении которых усыновление не было отменено, и лиц, которые являются или являлись опекунами (попечителями) детей и которые не были отстранены от исполнения возложенных на них обязанностей), освобождаются от обязанности прохождения программы подготовки граждан, выразивших желание принять на воспитание в семью ребенка, оставшегося без попечения родителей. Нередки случаи, когда близкие родственники ребенка не имеют позитивного опыта воспитания детей, не имеют устойчивого благоприятного контакта с данным ребенком, нуждающимся в устройстве в семью. Усыновители и опекуны (попечители), в отношении которых не отменены формы семейного устройства детей, могли не проходить данную Программу подготовки в связи с тем, что

ее прохождение стало обязательным с 2012 года со вступлением в силу Федерального закона от 30.11.2011 года № 351-ФЗ «О внесении изменений в статьи 127 и 146 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 271 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» [18]. Эти обстоятельства являются факторами риска вторичного сиротства в таких семьях, в связи с чем было бы обоснованным рекомендовать данным категориям граждан, выразивших желание принять на воспитание в свою семью ребенка, утратившего родительское попечение, прохождение программы подготовки.

Таким образом, данные меры по совершенствованию системы подготовки граждан, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, утратившего родительское попечение, позволят адаптировать данную систему под потребности современной замещающей семьи, создать программу подготовки граждан, отвечающую принципу адресности, индивидуального подхода, адаптировать ее под концепцию создания профессиональной приемной семьи, которая также предлагается в рамках данного исследования, путем введения специальных учебных разделов, а также программы переподготовки граждан, являющихся замещающими родителями, нивелировать проблему вторичного сиротства — отказов замещающих родителей от детей, переданных на воспитание в их семьи, а также отмен решений о передаче в семьи граждан детей, утративших родительское попечение, в связи с ненадлежащим исполнением замещающими родителями возложенных на них обязанностей по воспитанию, развитию, обучению, содержанию детей.

3.3 Совершенствование системы сопровождения замещающих семей в Красноярском крае

На сегодняшний день функция по организации и осуществлению сопровождения возложена преимущественно на муниципальные органы опеки

и попечительства в отношении несовершеннолетних по месту жительства замещающих семей. Органы опеки и попечительства направляют семьи на сопровождение в организации, предоставляющие психолого-педагогические, социальные, правовые и иные услуги, определяют круг субъектов сопровождения в каждом конкретном случае, самостоятельно реализуют мероприятия по сопровождению замещающих семей. Данный подход нельзя назвать в полной мере эффективным в связи с тем, что он не создает условий для реализации таких важных принципов и критериев сопровождения как своевременность, системность, возможность контроля и оценки результатов сопровождения. Органы опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних, являясь одним из ключевых субъектов сопровождения замещающих семей, могут проявлять недостаточную эффективность в реализации процесса сопровождения в связи с тем, что основная функция, возложенная на них законодательством в работе с уже сформированной замещающей семьей – контроль условий воспитания ребенка в замещающей семье и контроль исполнения законным представителем обязанностей по воспитанию, содержанию, обучению и развитию ребенка, принятого на воспитание в замещающую семью. Замещающим родителям сложно обратиться в органы опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних за необходимой помощью в связи с опасениями того, что потребность в помощи может быть расценена как неспособность справиться с обязанностями законного представителя. В связи с изложенным целесообразно структурировать деятельность по организации и осуществлению сопровождения замещающих семей в Красноярском крае, разработав единый порядок, в котором роль органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних как субъекта сопровождения замещающих семей будет уходить на второй план, сохраняя за ними главным образом координационную и контролирующую функции. В рамках данного порядка будет определен круг субъектов и объектов сопровождения, определены и описаны уровни

сопровождения, порядок организации сопровождения замещающих семей на практике.

Порядок организации и осуществления сопровождения замещающих семей службами сопровождения замещающих семей призван регулировать организацию и осуществление деятельности по сопровождению замещающих семей в Красноярском крае. Под сопровождением замещающей семьи следует понимать деятельность, направленную на оказание замещающей семье консультативной, социальной, правовой, психологической, педагогической и иных видов помощи. Основными задачами деятельности по сопровождению замещающих семей являются:

- 1) содействие развитию всех форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей;
- 2) содействие созданию в замещающих семьях условий для успешной адаптации, социализации, образования и развития детей, переданных на воспитание в замещающие семьи;
- 3) профилактика вторичного сиротства;
- 4) оказание комплексной психолого-педагогической, социальной и правовой и иной помощи детям, оставшимся без попечения родителей, гражданам, принявшим на воспитание в свои семьи детей, оставшихся без попечения родителей, а также членам их семьи.

Главная роль в сопровождении замещающих семей в рамках предлагаемого порядка сопровождения отводится службам сопровождения замещающих семей – организации (структурной единице организации), осуществляющей деятельность по сопровождению замещающих семей. Службами сопровождения замещающих семей могут выступать учреждения социального обслуживания (центры помощи семье и детям, комплексные центры социального обслуживания населения, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних); учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; образовательные организации;

некоммерческие социально ориентированные организации. Включение перечисленных организаций в перечень служб сопровождения замещающих семей в Красноярском крае предполагается осуществлять на основании решения уполномоченного органа исполнительной власти Красноярского края в сфере опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних – министерства образования Красноярского края.

Такой широкий круг субъектов сопровождения позволяет создать максимально доступную для замещающих семей систему сопровождения, при которой они смогут выбрать организацию, осуществляющую сопровождения, исходя из своих потребностей, возможностей и предпочтений. Кроме того, расширение круга субъектов сопровождения порождает условия здоровой конкуренции, повышение качества и объема предоставляемых услуг, что обусловлено работой некоторых из субъектов сопровождения в рамках муниципального или государственного задания.

Финансирование расходов, связанных с организацией сопровождения замещающих семей, осуществляется за счет средств краевого бюджета, бюджетов муниципальных образований, а также собственных средств организаций, осуществляющих деятельность по сопровождению замещающих семей. Данный подход позволит более централизованно распределять бюджетные средства, направляемые на организацию и осуществление сопровождения замещающих семей в регионе, а также привлекать дополнительные финансовые ресурсы.

В рамках данного порядка органы по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, к которым относится уполномоченный орган исполнительной власти Красноярского края в сфере опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних – министерство образования Красноярского края, а также муниципальные органы по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, сохраняют за собой преимущественно организационные, координирующие и контролирующие

функции.

К числу функций министерства образования Красноярского края относятся:

- направление замещающих семей на сопровождение;
- размещение информации о сопровождении замещающих семей (описание проводимых мероприятий, сведения о местах нахождения и контактных телефонах, официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, адресах электронной почты служб) на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и поддерживает ее в актуальном состоянии;
- оказание содействия службам сопровождения замещающих семей в распространении издаваемых информационных буклетов и иных материалов, в том числе путем публикации информации в средствах массовой информации;
- контроль за организацией и осуществлением сопровождения замещающих семей на территории Красноярского края в том числе путем осуществления мониторинга, проверок, проводимых в целях оценки эффективности деятельности по сопровождению замещающих семей в Красноярском крае.

Муниципальные органы по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних наделены такими функциями как:

- направление замещающих семей на сопровождение;
- информирование граждан и семей, нуждающихся в сопровождении, о деятельности служб сопровождения замещающих семей, месте их расположения, контактных данных, режиме работы, посредством размещения информации на информационных стендах, на официальных сайтах органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних, в телефонном режиме, посредством электронной почты, в ходе личного приема граждан;
- участие в процессе сопровождения замещающих семей в рамках

индивидуальных программ сопровождения замещающих семей;

- организация мероприятий по обучению замещающих родителей, по повышению профессиональной компетентности специалистов служб сопровождения замещающих семей;

- оказание содействия службам сопровождения замещающих семей в организации процесса сопровождения.

Направление замещающих семей на сопровождение осуществляется посредством выдачи замещающей семье направлений органом опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних. Предложенный порядок организации сопровождения предусматривает возможность направления семьи на сопровождение органами по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в следующих случаях: по личному заявлению гражданина; в связи с выявлением замещающих семей, требующих обязательного сопровождения; в случае образования новой замещающей семьи; в случае образования замещающей семьи, воспитывающей трех и более детей, в том числе детей с ограниченными возможностями здоровья; при постановке на учет замещающих семей, прибывших из других регионов Российской Федерации, а также в иных случаях необходимости оказания замещающей семье комплексной психолого-педагогической, социальной, правовой помощи. При этом направление органом опеки замещающей семьи на сопровождение носит рекомендательный характер и оставляет возможность принятия решения об обращении за услугами сопровождения за самим замещающим родителем, так как сопровождение замещающей семьи носит заявительный характер.

Органы опеки и попечительства принимают участие в процессе сопровождения замещающих семей в рамках индивидуальных программ сопровождения замещающих семей. Индивидуальная программа сопровождения замещающей семьи разрабатывается с учетом пола, возраста и особенностей развития переданных на воспитание детей для определения индивидуальных потребностей во всех случаях устройства. В ней учитываются

ресурсы замещающей семьи, ее социальное окружение, возможности замещающих родителей обеспечить высокое качество воспитания детей с учетом их индивидуальных особенностей и потребностей.

В индивидуальной программе сопровождения замещающей семьи отражается состав семьи, причины обращения за услугой сопровождения (выявленная проблема), уровень сопровождения, цель работы с семьей, перечень мероприятий по сопровождению семьи с указанием сроков их проведения и ответственных лиц. В индивидуальной программе сопровождения замещающей семьи фиксируются также достигнутые результаты сопровождения.

Деятельность по сопровождению замещающих семей должна основываться на принципах добровольности, доступности, системности, адресности, индивидуального подхода. Кроме того, сопровождение замещающих семей должно осуществляться на безвозмездной основе, что гарантирует ее доступность для любой замещающей семьи.

Организация деятельности по сопровождению замещающих семей должна базироваться на принципе межведомственного взаимодействия, который заключается в том, что служба сопровождения замещающей семьи в целях организации и осуществления наиболее полного и эффективного сопровождения имеет право запрашивать и получать необходимые сведения от специалистов органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, образовательных организаций, учреждений здравоохранения, учреждений социальной защиты населения, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, органов внутренних дел, общественных организаций, иных организаций. Служба сопровождения замещающей семьи при этом регулярно информирует орган опеки и попечительства по месту жительства граждан, обратившихся за услугами сопровождения, о количестве замещающих семей, находящихся на сопровождении с указанием уровня сопровождения и результатов, а также

предоставляет иную информацию, отражающую проведенную работу с гражданами, желающими принять ребенка на воспитание в семью, и принявшими детей на воспитание. Информирование органов опеки и попечительства осуществляется посредством направления информационных писем в орган опеки и попечительства не реже одного раза в месяц. Орган опеки и попечительства вправе запрашивать дополнительную информацию о гражданах, пользующихся услугами службы сопровождения. При этом к осуществлению сопровождения замещающих семей могут быть привлечены специалисты учреждений и ведомств, не входящих в круг субъектов сопровождения, однако располагающих ресурсами для решения возникших проблем замещающей семьи. Такой подход к сопровождению замещающих семей позволит сделать процесс сопровождения максимально полным, комплексным, эффективным, также даст возможность отслеживать результаты сопровождения замещающих семей органами опеки, в которых данные семьи состоят на учете с целью выстраивания стратегии дальнейшей работы с данной замещающей семьей.

Принцип добровольности сопровождения замещающих семей находит свое отражение в рамках предлагаемого порядка организации сопровождения в том, что сопровождение замещающих семей осуществляется на основании заявления и договора о сопровождении, заключенного между службой сопровождения замещающих семей и законным представителем (законными представителями) ребенка (детей), обратившимся в органы опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних или в службу сопровождения за содействием в оказании правовой, психологической, педагогической, социальной и иной помощи.

Замещающий родитель при обращении за услугами сопровождения предоставляет в службу сопровождения документы – личное заявление гражданина, в котором указываются причины обращения за услугами сопровождения, сведения об имеющихся проблемах в замещающей семье,

требующих коррекции; документ, удостоверяющий личность; распоряжение об установлении опеки/попечительства (за исключением усыновителей); договор о приемной семье (при наличии); направление органа опеки и попечительства (при наличии). Эти документы необходимы для рассмотрения службой сопровождения вопроса об определении уровня сопровождения, форм и методов работы с замещающей семьей, разработки индивидуальной программы сопровождения замещающей семьи.

При рассмотрении заявления о сопровождении замещающей семьи руководитель службы сопровождения в течение 5 рабочих дней со дня приема заявления назначает куратора – специалиста, ответственного за работу с замещающей семьей, организует работу по подписанию договора о сопровождении. Основанием для заключения договора о сопровождении приемной семьи является заявление законного представителя ребенка (детей) и согласие законного представителя ребенка (детей) на обработку персональных данных. Целесообразность введения договорной формы сопровождения обусловлена возможностью подчеркнуть заявительный, добровольный характер сопровождения замещающих семей, субъект-субъектный характер сопровождения, при котором семья, нуждающаяся в сопровождении, принимает участие в выборе форм, методов работы, содержания процесса сопровождения, наделена возможностью выбора организации, осуществляющей сопровождение.

Договор подписывается руководителем службы сопровождения в двух экземплярах, один из которых передается законному представителю ребенка (детей), второй экземпляр находится в службе сопровождения и содержится в личном деле замещающей семьи. При наличии согласия законного представителя копия договора направляется в орган опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних по месту проживания замещающей семьи, принимаемой на сопровождение. Договор содержит перечень услуг, оказываемых замещающей семье, права и обязанности всех участников

договора о сопровождении, срок действия, а также основания прекращения договора о сопровождении.

Служба сопровождения в течение 14 рабочих дней (в случае экстренной ситуации – в течение 5 дней):

- проводит первичную диагностику замещающей семьи;
- определяет уровень сопровождения замещающей семьи;
- изучает и анализирует данные о замещающей семье и ребенке (детях), его (их) актуальной социальной ситуации развития;
- определяет существующие в замещающей семье факторы, обуславливающие необходимость сопровождения замещающей семьи;
- по итогам обследования куратор замещающей семьи составляет заключение и подписывает у руководителя службы сопровождения.

Такие сроки организации деятельности по сопровождению замещающей семьи предложены в целях максимально быстрого, неотложного предоставления услуг сопровождения и оказания содействия замещающей семье в решении возникших проблем.

Закрепленный за каждой замещающей семьей куратор координирует взаимодействие службы сопровождения с замещающей семьей в соответствии с индивидуальной программой сопровождения и отвечает за выполнение мероприятий в пределах заключенного с замещающей семьей договора. По должностной принадлежности куратором замещающей семьи могут выступать социальные педагоги, психологи, педагоги-психологи.

Куратор замещающей семьи разрабатывает индивидуальную программу сопровождения, оценивает риски замещающей семьи, непосредственно организует сопровождение, координирует межведомственное взаимодействие, информирует замещающую семью о мероприятиях сопровождения замещающей семьи. Индивидуальную программу сопровождения утверждает руководитель службы сопровождения.

Индивидуальная программа сопровождения замещающей семьи –

документ, содержащий в себе перечень мероприятий по оказанию необходимой помощи замещающей семье с указанием сроков их реализации, ожидаемых результатов, а также лиц, ответственных за их реализацию. Индивидуальная программа сопровождения разрабатывается с учетом пола, возраста и особенностей развития переданных на воспитание детей для определения индивидуальных потребностей во всех случаях устройства. В ней учитываются ресурсы замещающей семьи, ее социальное окружение, возможности замещающих родителей обеспечить высокое качество воспитания детей с учетом их индивидуальных особенностей и потребностей. Мероприятия индивидуальной программы сопровождения замещающей семьи разрабатываются специалистами службы сопровождения с учетом мнения членов замещающей семьи.

Перечень мероприятий сопровождения замещающей семьи и сроки их реализации зависят от уровня сопровождения замещающей семьи: базовый, адаптационный, кризисный и экстренный.

Базовый уровень сопровождения применяется для замещающих семей, самостоятельно справляющихся со своими проблемами. Основной задачей сопровождения на базовом уровне является удовлетворение потребностей семьи в информировании и просвещении, а также в общей психологической, педагогической, социальной и правовой поддержке.

Адаптационный уровень сопровождения замещающей семьи применим для замещающих семей в течение первого года создания замещающей семьи. Целью сопровождения на данном уровне является содействие прохождению благополучной адаптации членов замещающей семьи, оказание психологической поддержки всем членам замещающей семьи;

Кризисный уровень сопровождения замещающей семьи применяется для семей, которые не могут справиться с проблемами самостоятельно и (или) находятся в затяжном конфликте. Целью деятельности специалистов становится помощь в урегулировании семейной ситуации. Семьи получают

специализированную помощь по устранению проблем, связанных с прохождением замещающей семьей кризисов;

Экстренный уровень сопровождения замещающей семьи применяется в работе с семьями, находящимися на грани отказа от воспитания приемного ребенка и при выявлении случая ухода ребенка из замещающей семьи. Помощь семье направлена на предотвращение возврата ребенка в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Процедура сопровождения подразумевает несколько этапов. На подготовительном этапе происходит формирование целевой группы семей, нуждающихся в сопровождении. На данном этапе специалисты службы принимают информацию о семье из органов опеки и попечительства, либо непосредственно от семьи, в результате ее обращения за оказанием помощи, проводится первичное собеседование с семьей о правилах, принципах и задачах сопровождения, производится запись в журнал учета семей. Также на данном этапе изучается информация о семье и ребенке, имеющаяся в органах опеки и попечительства, школе приемных родителей и организации для детей-сирот, в которой воспитывался приемный ребенок, вносится информация в журнал учета семей.

Диагностический этап предполагает исследование специалистами семейной ситуации, оценку случая. На диагностическом этапе специалисты службы проводят первичную оценку ситуации в семье, потребностей ребенка, членов семьи, особенностей детско-родительских отношений, оценку наличия и степени выраженности факторов риска дезадаптации приемных детей/ребенка. Также проводится оценка ресурсов семьи, определяется уровень сопровождения.

Коррекционный этап подразумевает сопровождение семьи в различные периоды развития. Коррекционные мероприятия направлены на преодоление травмирующих ситуаций, организацию психологической поддержки, просветительской деятельности в области актуальных вопросов для

замещающей семьи. Могут проводиться индивидуальные и групповые занятия для детей и замещающих родителей. Системная помощь, организованная специалистами службы, позволяет укрепить уверенность родителей в своих воспитательных воздействиях, содействовать мобилизации их личностных, духовных, интеллектуальных, физических ресурсов для выхода из кризисного состояния, расширению у них диапазона приемлемых и результативных средств для самостоятельного решения возникающих проблем и преодоления трудностей.

Мониторинг эффективности проводимой специалистами службы работы с замещающей семьей является необходимой частью сопровождения. Мониторинг проводится комплексно, всеми специалистами, участвующими в процессе сопровождения конкретной семьи: социальный педагог, психолог, врач и т.д. Он отражает результативность сопровождения, динамику семейной ситуации. Данные мониторинга обсуждаются на консилиуме службы сопровождения, где определяется необходимость в продолжении (прекращении) сопровождения, переводе семьи на другой уровень сопровождения.

Куратор семьи проводит диагностику путем применения различных технологий – беседа, анкетирование, психологические диагностики, определяет уровень сопровождения и составляет программу мероприятий сопровождения замещающей семьи, соответствующую конкретному уровню сопровождению замещающей семьи. Индивидуальная программа сопровождения замещающей семьи корректируется в зависимости от уровня сопровождения замещающей семьи и сроков нахождения семьи на сопровождении. Результаты сопровождения отражаются в индивидуальной программе сопровождения замещающей семьи.

Прекращение сопровождения замещающей семьи осуществляется посредством расторжения договора о сопровождении по соглашению между замещающим родителем и службой сопровождения; при наличии письменного

отказа замещающего родителя от сопровождения; в случае смерти замещающего родителя, ребенка (детей); в случае выезда замещающего родителя (семьи) на постоянное место жительства за пределы Красноярского края; при отобрании ребенка (детей) у замещающего родителя (семьи); при освобождении или отстранении замещающего родителя от исполнения им своих обязанностей; в случае прекращения опеки (попечительства).

Таким образом, предложенный порядок сопровождения замещающих семей в Красноярском крае имеет целью систематизировать деятельность по сопровождению замещающих семей, активно применяемую, но не упорядоченную в Красноярском крае, определить круг субъектов сопровождения замещающих семей, задачи сопровождения, определить концепцию организации сопровождения замещающих семей, в которой главная роль по предоставлению услуг сопровождения будет отводиться службам сопровождения, представленным сетью учреждений и организаций – учреждений социального обслуживания, образовательных организаций, некоммерческих социально ориентированных организаций, а также организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. За органами по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних при данном подходе остаются организационная, координирующая и контролирующая функция, что позволяет вывести их из числа активных субъектов сопровождения в связи с их недостаточной эффективностью.

Кроме того, данный подход позволяет четко определить зоны ответственности субъектов, осуществляющих сопровождение, регламентировать сроки и порядок организации сопровождения, что позволит привести сопровождение замещающих семей к единообразию на территории Красноярского края, для органов по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних это создаст основу для возможности оценки эффективности работы по сопровождению замещающих семей в Красноярском крае и определению возможности ее дальнейшего совершенствования.

При этом подход к организации сопровождения замещающих семей выстроен на принципе добровольности и активного участия самой замещающей семьи в организации сопровождения на всех этапах – от инициирования процесса сопровождения до выбора совместно со службой сопровождения форм и методов работы, оценки результатов сопровождения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реализация и защита прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, представляет собой создание системы гарантированных государством мер по реализации основных прав, закрепленных на законодательном уровне, в том числе право жить и воспитываться в семье, право на жилье, право на получение образования и иные неотъемлемые права. Государство разрабатывает и реализует комплекс мероприятий, направленных на наиболее полноценное включение данной категории детей в жизнь общества, наиболее эффективную адаптацию их к современному миру.

В настоящее время система защиты прав и интересов детей, утративших родительское попечение, в Красноярском крае представлена широким кругом субъектов данной деятельности, к числу которых относятся органы местного самоуправления и орган исполнительной власти Красноярского края – министерство образования Красноярского края, исполняющие полномочия в сфере организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, образовательные учреждения, учреждения социального обслуживания населения, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, социально ориентированные некоммерческие организации и иные субъекты. Деятельность по защите прав и интересов детей, утративших родительское попечение, характеризуется применением широкого спектра механизмов, как прямых, так и косвенных, что определяет системность, комплексность данной деятельности, ориентированность на высокие результаты. Вместе с тем система защиты прав и интересов такой категории детей, а также практики применения и развития семейных форм воспитания в Красноярском крае имеет ряд особенностей и проблем, которые были изучены в рамках данного исследования. Так, к числу выявленных проблем системы защиты прав и интересов детей, утративших

родительское попечение, в Красноярском крае, относятся такие проблемы как:

- недостаточно высокие показатели устройства детей, утративших родительское попечение, на воспитание в семьи граждан, в общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- высокие показатели отмен решений о передаче ребенка (детей), утративших родительское попечение, в семьи граждан, что связано с несовершенством системы подготовки граждан, выразивших желание принять на воспитание в свою семью такого ребенка, а также несовершенством системы сопровождения замещающих семей;

- длительность процесса подбора ребенку, утратившему родительское попечение, замещающей семьи, продолжительности пребывания ребенка в организации для детей-сирот, с момента его выявления до устройства в семью;

- отсутствие единой системы и порядка организации и осуществления деятельности по сопровождению замещающих семей;

- отсутствие разграничения на законодательном уровне понятий «опека»/«попечительство» и «приемная семья», отсутствие критериев «профессионализма» приемной семьи, и как следствие, отсутствие дифференцированного подхода в подготовке, отборе, сопровождении граждан, выразивших желание осуществлять опеку (попечительство) над ребенком, утратившим родительское попечение, на возмездной основе по договору о приемной семье.

В свете выявленных проблем в рамках исследования предложены пути изменения системы защиты прав и интересов детей, утративших родительское попечение, в Красноярском крае, которые позволят систематизировать данную деятельность, адаптировать ее под изменяющиеся социально-экономические условия и привести в соответствие потребностям такой уязвимой категории населения, нуждающейся в особой защите и внимании государства как дети-сироты и замещающие семьи.

Проанализировав основные меры государственной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей Красноярского края, можно прийти к выводу, что на данный момент государство предпринимает эффективные меры по развитию системы реализации и защиты прав и интересов данной категории детей, однако данная система все еще не в полной мере соответствует потребностям современного общества. В связи с этим в рамках научно-исследовательской работы были выявлены основные факторы, обуславливающие недостаточную эффективность работы системы по защите прав и интересов детей, утративших родительское попечение, определены основные направления ее усовершенствования, а также предложены конкретные меры по совершенствованию системы защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеющие прикладное значение, такие как внесение изменений в программу подготовки граждан, выразивших желание принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, определение понятия «приемная семья» как профессионального института, осуществляющего воспитание приемных детей, введение критериев профессионализма приемной семьи. Кроме этого в рамках данной работы предложен механизм внедрения практики создания профессиональных фостерных замещающих семей в Красноярском крае – разработан порядок организации и учета фостерных замещающих семей в Красноярском крае. Также предложен способ совершенствования системы сопровождения замещающих семей – разработан порядок организации и осуществления деятельности по сопровождению замещающих семей в Красноярском крае.

В ходе исследования были подготовлены и опубликованы три доклада для участия в научных конференциях.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Федеральный закон от 29.12.1995 № 223-ФЗ Семейный кодекс Российской Федерации // СПС Гарант.
2. Постановление Правительства Красноярского края от 30 сентября 2013 г. № 508-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие образования» // СПС Гарант.
3. Федеральный закон от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // СПС Гарант.
4. Малышева М.А. Теория и методы современного государственного управления. Учебно-методическое пособие. — СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2011. 280 с.
5. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС Гарант.
6. Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 г. № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в РФ на период до 2025 г.» // СПС Гарант.
7. Постановление ВС РФ от 03.06.1993 г. № 5090-1 «Об Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» // СПС Гарант.
8. Указ Президента РФ от 01.06.2012 г. № 761 О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы // СПС Гарант.
9. Додонов, В.Н. Большой юридический словарь / В. Н. Додонов, В. Д. Ермаков, М. А. Крылова и др. — М.: Инфра-М, 2001. — 790 с.
10. Левицкая, Е.А. Особенности правового статуса детей, оставшихся без попечения родителей / Е.А. Левицкая, Т.А. Пасикова. — Тамбов: ООО «Консалтинговая компания Юком», 2016. — 74 с.
11. Семья, Г.В. Роль некоммерческих организаций и института добровольчества в реализации Национальной стратегии действий в интересах

детей на 2012–2017 годы / Г.В. Семья, А.Ю. Теплицына // Психологическая наука и образование. – 2016. – № 1. – С. 168-183.

12. Ускова, Ю.В. Некоторые аспекты и проблемы установления опеки (попечительства) в российском законодательстве / Ю.В. Ускова // Научный журнал КубГАУ. – 2014. – № 100(06). – С. 1-14.

13. Юрова, К.И. Правовые аспекты совершенствования института опеки и попечительства в Российской Федерации / К.И. Юрова // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2016. – Т. 15. – С. 2616-2620.

14. Михеева, Л.Ю. О совершенствовании института опеки и попечительства / Л.Ю. Михеева // Известия Алтайского государственного университета. – 2002. – С. 46-50.

15. Борисова, В.Ф. Оценка эффективности деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних / В.Ф. Борисова, Е.В. Ильгова, И.О. Кузнецова. – Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2015. – 124 с.

16. Багина, Л.В. Оценка эффективности деятельности органов опеки и попечительства по семейному устройству детей, оставшихся без попечения родителей / Л.В. Багина // Вестник ЧГПУ. – 2012. – № 3. – С. 29-37.

17. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]: официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

18. Федеральный закон от 30.11.2011 № 351-ФЗ «О внесении изменений в статьи 127 и 146 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 271 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС Гарант.

19. Приказ министерства образования и науки Красноярского края от 17 декабря 2012 г. № 35-04/1 «Об утверждении Программы подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей» // СПС Гарант .

20. Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» // СПС Гарант.

21. Закон Красноярского края от 2 ноября 2000 года № 12-961 «О защите прав ребенка» // СПС Гарант.

22. Закон Красноярского края № 14-509 от 24.06.1997 «О размере вознаграждения приемным родителям» // СПС Гарант.

23. Федеральный закон от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СПС Гарант.

24. Закон Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // СПС Гарант.

25. Письмо Минобрнауки РФ от 25.06.2007 № АФ-226/06 Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних // СПС Гарант.

26. Постановление Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края от 12.09.2016 № 153-кдн «Об утверждении системы оценки эффективности деятельности органов и учреждений в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Красноярского края» // СПС Гарант.

27. Приказ Росстата от 11 декабря 2018 г. № 735 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством просвещения Российской Федерации федерального статистического наблюдения за выявлением и устройством детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СПС Гарант.

28. Бессчетнова О.В., Фостерная семья как способ устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в Соединенных Штатах Америки / О.В. Бессчетнова // Вестник ТГПУ. – 2009. – Выпуск 5 (83). – С. 40-44.

29. Дети вне семьи: фостерные практики в России / А.В. Носкова, М.А. Титова, А.А. Васильев, М.И. Кишкин // Социологические исследования. – 2016. – № 8. – С. 54-64.

30. Закон Красноярского края от 20.12. 2007 г. № 4-1089 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних» // СПС Гарант.

31. Указ Губернатора Красноярского края от 04.10.2010 года № 184-уг «Об утверждении Порядка выплаты вознаграждения приемным родителям и признании утратившим силу указа Губернатора Красноярского края от 26.03.2007 № 35-уг «Об утверждении Порядка выплаты заработной платы приемным родителям (родителю)» // СПС Гарант.

32. Приказ Минобрнауки России от 20.08.2012 № 623 «Об утверждении требований к содержанию программы подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, и формы свидетельства о прохождении такой подготовки на территории Российской Федерации» // СПС Гарант.

РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация на тему «Развитие семейных форм воспитания в Красноярском крае» содержит 118 страниц текстового документа, 3 главы (9 параграфов), 5 таблиц, 4 рисунка, 32 использованных источника.

ДЕТИ-СИРОТЫ И ДЕТИ, ОСТАВШИЕСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ЗАЩИТА ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, ОРГАНЫ ПО ОПЕКЕ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВУ В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ, ЗАМЕЩАЮЩИЕ СЕМЬИ.

Целью исследования является анализ эффективности системы по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Красноярском крае, а также предложение мер по ее усовершенствованию.

Новизна исследования заключается в предложении по результатам исследования конкретных мер, имеющих прикладное значение, по совершенствованию системы защиты прав детей, утративших родительское попечение, в Красноярском крае.

В рамках исследования рассмотрены цели, задачи, принципы и механизмы защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проведен анализ современного состояния системы реализации прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Красноярском крае, предложены меры по её совершенствованию – предложены критерии профессионализма приемной семьи, изменения в системе подготовки граждан, выразивших желание принять на воспитание ребенка, утратившего родительское попечение, разработан порядок организации профессиональных фостерных замещающих семей в Красноярском крае, разработан порядок организации системы сопровождения замещающих семей в Красноярском крае.

ABSTRACT

The master thesis on the subject «Development of family forms of education in the Krasnoyarsk Territory» contains 118 pages of a text document, 3 chapters (9 paragraphs), 5 tables, 4 drawings, 32 used sources.

ORPHANS, CHILDREN LEFT WITHOUT PARENTAL CARE, STATE REGULATION, PROTECTION OF THE RIGHTS AND LEGAL INTERESTS OF ORPHANS-CHILDREN, CHILD PROTECTION, FOSTER FAMILIES.

The purpose of the study is to analyze the effectiveness of the system for protecting the rights and legitimate interests of orphans and children left without parental care in the Krasnoyarsk Territory, as well as proposing measures for its improvement.

The novelty of the research lies in the proposal, based on the results of the study, of concrete measures of practical importance in improving the system of protecting the rights of children who have lost parental care in the Krasnoyarsk Territory.

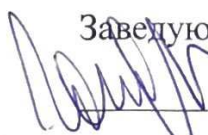
The study examined the goals, objectives, principles and mechanisms for protecting the rights of orphans and children left without parental care, analyzed the current state of the system for implementing the rights and interests of orphans and children left without parental care, in the Krasnoyarsk Territory, proposed measures to improve it - proposed criteria for the professional family of the adoptive family; proposed changes in the system of training citizens who expressed a desire to accept a child who lost parental care; the organization of professional foster replacement families in the Krasnoyarsk Territory has been developed.

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики, управления и природопользования
Кафедра социально-экономического планирования

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

 Е.В. Зандер

подпись инициалы, фамилия

«28» 06 2019 г.


МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Развитие семейных форм воспитания в Красноярском крае

38.04.04 Государственное и муниципальное управление

38.04.04.01 Управление общественным сектором


Научный руководитель


подпись, дата

канд. экон. наук, доцент
должность, ученая степень

Е.Н. Почекутова


Выпускник


подпись, дата

03.02.2019

А.С. Злобина

Рецензент


подпись, дата

03.07.2019

начальник отдела по взаимодействию
с муниципальными органами опеки
и попечительства, усыновлению
министерства образования
Красноярского края

должность, ученая степень

Г.И. Долгих

Красноярск 2019